

ASSOCIAZIONE LUCIANO TAVAZZA

**IL VOLONTARIATO  
DEL NUOVO MILLENNIO:  
TRA CRISI E CAMBIAMENTO**

a cura di Renato Frisanco



rosso fisso



© 2021 Edizioni ROSSO FISSO  
Associazione Culturale PAIDEIA Onlus  
Via V. Graziadei, 3 - SALERNO  
tel./fax 089 482439  
e-mail: [info@paideiasalerno.it](mailto:info@paideiasalerno.it)  
[www.paideiasalerno.i](http://www.paideiasalerno.i)

ISBN 978-88-97927-20-4

# Indice

---

Premessa	6
----------	---

---

Prefazione	
Le nuove sfide del volontariato organizzato <i>di Giuseppe Lumia</i>	9

---

1. Nascita del volontariato moderno	19
-------------------------------------	----

---

2. Preoccupazioni per il volontariato a fine secolo	25
---	----

---

3. Gli atti attesi dal volontariato nei primi anni del nuovo secolo	29
---	----

---

4. Eventi e processi inerenti il Volontariato del nuovo secolo	35
--	----

---

5. Eclissi dei luoghi di riflessione, di ricerca e di formazione dei quadri del volontariato	41
--	----

---

6. La strutturazione dei Centri di Servizio per il Volontariato	54
---	----

---

7. Verso una Riforma del Terzo settore	57
--	----

---

8. La Riforma del Terzo settore e il volontariato	60
---	----

---

9. Codice del Terzo Settore: le criticità per il volontariato	67
---	----

---

---

10. Il volontariato negli anni 2000: tra crisi di identità e parabola del Welfare	<b>77</b>
11. La transizione del volontariato	<b>87</b>
12. Nuovo ciclo del volontariato?	<b>99</b>
13. L'attuale situazione dei soggetti di rappresentanza	<b>103</b>
14. Le innovazioni possibili con lo sviluppo dei Decreti della Riforma	<b>109</b>
15. Nota conclusiva	<b>113</b>

---

Postfazione

Ritorno della politica del volontariato?  
*di Giuseppe Cotturri*

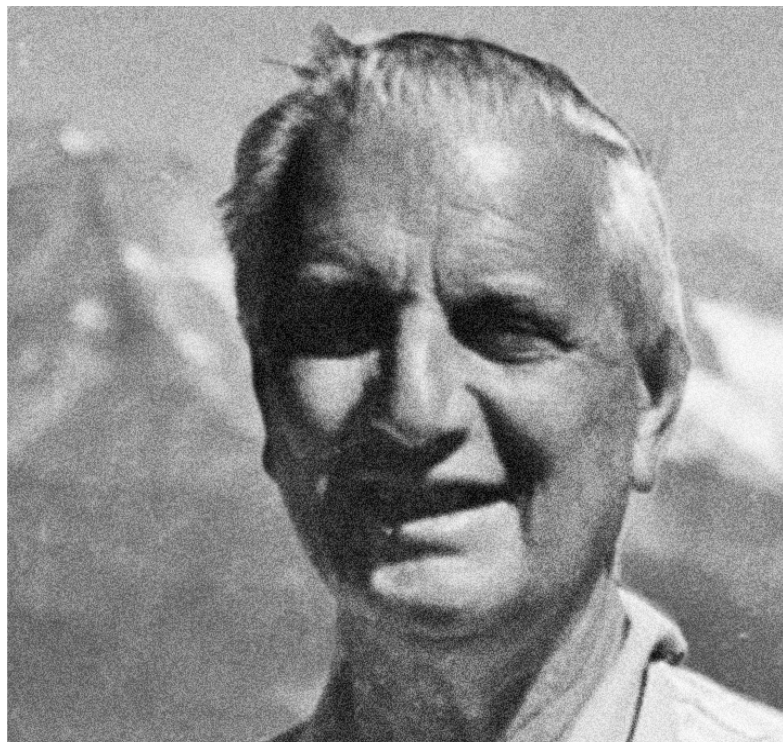
**115**

---

Itinerario bibliografico e sitografico degli ultimi 20 anni e acronimi nel testo

**130**

---



*“In questo difficile versante della nostra storia, in cui le convenienze private diventano criterio di azione pubblica, in cui gli egoismi corporativi e di gruppo fanno premio su qualsiasi dimensione di segno generale e solidaristico, l’esperienza di Luciano Tavazza si propone come regola di vita, diventa all’un tempo principio etico e prospettiva politica, ci aiuta a superare una delle tipiche crisi esistenziali del nostro tempo, che sta proprio nell’incapacità di saldare ciò che ci motiva gratuitamente a ciò che ci viene richiesto come doveroso”.*

*Nicolò Lipari*

## Premessa<sup>1</sup>

Luciano Tavazza, è comunemente riconosciuto come il principale promotore del volontariato moderno. Le sue elaborazioni e intuizioni sono un patrimonio inesauribile ancora attuale per comprendere i nodi da sciogliere e ridare al volontariato un'alta funzione sociale e democratica. Molte delle sue idee è possibile ritrovarle nell'ampio archivio personale oggi disponibile sul sito dell'Associazione<sup>2</sup>. Tavazza è stato anche autore di un testo uscito nel 2001, qualche mese dopo la sua scomparsa con il titolo: "*Dalla terra promessa alla terra permessa*" che non ha avuto all'epoca tuttavia molta diffusione<sup>3</sup>. Questa pubblicazione

---

<sup>1</sup> Questo contributo, condiviso nei suoi contenuti dai soci fondatori dell'Associazione Luciano Tavazza o ad essa vicini, consiste in un excursus per punti essenziali dell'evoluzione del volontariato nel nuovo secolo. Non ha pretesa di esaustività, ma presenta da parte di un osservatorio attento del fenomeno i fatti salienti che si sono via via dipanati all'interno del mondo solidaristico organizzato e nel suo rapporto sempre dinamico con società e istituzioni. Un ringraziamento particolare va a Giuseppe Lumia e ad alcuni accademici quali Carlo Borzaga, Giuseppe Cotturri e Giovanni Battista Sgritta che hanno letto il testo e fornito alcuni preziosi suggerimenti.

<sup>2</sup> [www.lucianotavazza.org](http://www.lucianotavazza.org)

<sup>3</sup> Tavazza L., *Dalla terra promessa alla terra permessa. Scelte, sfide, progettualità nel cammino del Mo.V.I.*, Fivol, Roma, 2001. Pubblicato in poche copie dalla Fondazione Italiana per il Volontariato .

ripercorre il cammino compiuto dalla straordinaria realtà della solidarietà organizzata dagli anni '70 alla fine del secolo scorso. Viene così alla luce la storia di un volontariato che cambia per divenire esso stesso soggetto di cambiamento con l'assunzione di una dimensione politica autonoma. Dalla sua lettura è possibile delineare i tratti più avanzati del volontariato moderno, per cui Tavazza si è speso con coraggio e generosità.

Il contributo che segue è stato pensato per fare memoria di Luciano Tavazza, a venti anni dalla sua scomparsa, e per dare conto del percorso svolto dal volontariato nel nuovo secolo, evidenziandone gli aspetti di continuità, discontinuità e novità - rispetto al periodo precedente - nel contesto di una società via via più complessa e problematica per i fenomeni e i processi indotti o esasperati da un neoliberismo che si è affermato su scala globale senza sottovalutare l'emergere delle nuove sfide sanitarie, ambientali e tecnologiche, anch'esse caratterizzate dal tratto diffusivo della globalizzazione.

Il testo è preceduto da una prefazione di Giuseppe Lumia, primo presidente del Mo.V.I. dopo Luciano Tavazza e da una postfazione del giurista Giusep-

pe Cotturri, già presidente di Cittadinanzattiva e attento osservatore dei fenomeni ascrivibili alla “Repubblica dei cittadini”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Cotturri G., *Romanzo popolare. Costituzione e cittadini nell'Italia repubblicana*, Castelvechi edizioni, Roma, 2019.



## Prefazione

**“Dalla Terra promessa alla Terra permessa” di Luciano Tavazza.**

**Le nuove sfide  
del volontariato organizzato**

*di Giuseppe Lumia*

Renato Frisanco, nel proporre una lettura del fenomeno del volontariato negli ultimi 20 anni, è partito da un preziosissimo testo di Luciano Tavazza “Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa”. In questo testo Tavazza fa un’analisi puntigliosa del cammino intrapreso negli ultimi decenni del Novecento dal mondo del Volontariato, mondo a cui egli ha donato tutto se stesso, con la passione e l’intelligenza tipiche di un moderno profeta e di un credibile testimone del suo tempo, da cui c’è sempre la possibilità di arricchirsi per trovare ispirazioni, in grado di aprire inediti itinerari di riflessione e di impegno. E’ un tributo ad una “memoria” che ha futuro, perché il pensiero di Tavazza è una fonte inesauribile di idee, spunti, stimoli, comportamenti da assumere, progettualità da sviluppare. Tutte le volte che, nelle varie occasioni

di impegno in giro per l'Italia, insieme a Tavazza condividevamo la conoscenza e il supporto alle migliori esperienze di promozione dei diritti e di tessitura di relazioni di comunità, le idee e gli stimoli si moltiplicavano e le energie nel sostenere il cammino del Volontariato acquisivano sempre più densità e passione.

Tutto questo mi riporta continuamente al “Metodo Tavazza”. È il suo metodo l'essenza più importante che va colta nella sorgente del suo limpido pensiero. Tale metodo ci riporta a quattro pilastri fondamentali, che bisogna sempre avere ben presenti nei momenti più travagliati e difficili come quello che stiamo vivendo, in cui pure il mondo del Volontariato è chiamato ancora una volta a donare tutto se stesso, un efficace metodo che ci orienta ancora quando si devono compiere scelte e rimettersi in cammino per “rimotivarsi” e “riprogettare”.

Il primo pilastro di questo metodo è la capacità costante di scrutare l'orizzonte, di coltivare pensieri a lunga gittata e disegnare la mappa del cammino: potremmo definirlo il “Pilastro della Visione”.

Il secondo pilastro del Metodo Tavazza è quello di coltivare una buona memoria, una memoria da portare all'essenziale, per non appesantire e

schacciare il passo, sempre critica e naturalmente in grado di stimolare pensieri e impegni positivi: questo è il “Pilastro della Memoria”.

Il terzo pilastro è la capacità di tradurre la visione, le idee di fondo e i valori regolativi in progettualità, dal “pensare al fare”, con il piglio dell’agire fecondo: possiamo quindi chiamarlo il “Pilastro della Progettualità”.

Il quarto pilastro è quello dell’impegno quotidiano, che prende “dentro” e coinvolge a livello sia personale che comunitario: è il “Pilastro della Responsabilità”.

Il cammino, cui necessariamente deve aprirsi il Volontariato organizzato, non può sfuggire dal confronto con questo metodo ricco di stimoli, ma abbastanza esigente.

Oggi, le sfide sono complesse e inedite e i tranelli diversi e disseminati, lungo il tragitto che comunque si intende intraprendere. Vediamo di disinnescarne alcuni.

Il primo tranello che va evitato è quello insidioso dell’autoreferenzialità.

È facile ormai riscontrare il sentimento diffuso di un Volontariato che si sente sempre più aggredi-

to dai diversi tentativi di indebolirne autonomia, identità e libertà. Più il termine Volontariato si espande a tutto lo scibile dell'impegno civile, più lo si chiama in causa continuamente nelle più svariate circostanze di crisi, più tutti pensano di essere in qualche modo e di fatto Volontari, più il suo nucleo originario della gratuità, dei fini solidaristici, del dono, del farsi prossimo rischia di venire svilito.

Allora è facile che in molte Organizzazioni di Volontariato si venga presi dalla tentazione di rinchiudersi nella nicchia del proprio agire, nel proprio gruppo, nella propria attività, nei propri pensieri, nei propri riferimenti ideali: il resto, presente nella società è considerato superfluo, pressoché niente.

Spesso è un tranello in cui si cade senza neanche volerlo, è una reazione del tutto difensiva, umanamente del tutto comprensibile, ma rimane comunque un tranello insidioso che bisogna evitare, perché toglie al Volontariato quella linfa vitale che nutre il proprio impegno nel pensarsi e nell'essere soggetto di cambiamento in relazione con le dinamiche sociali, anche quando la sfera del proprio operato è ristretta a una micro-azione e si misura con gesti quotidiani di concretissima solidarietà.

È un tranello inoltre che va diffondendosi, soprattutto quando i gruppi di Volontariato sono spinti a rientrare nel recinto della Legge n. 106 del 2016 e, soprattutto, del D.Leg.vo 107/2017 di Riforma del Terzo Settore, che ha in parte incrinato, nel Volontariato, quei punti qualificanti e caratterizzanti che erano contenuti invece nella Legge n. 266 del 1991. Una legislazione che, piuttosto che essere migliorata e sviluppata, è stata abrogata, ridimensionando e svilendo il Volontariato organizzato che, nella nuova normativa, non è stato riconosciuto come realtà peculiare del vasto e articolato mondo dell'agire sociale.

Già Tavazza intravedeva questi pericoli, tuttavia non proponeva di rinchiudersi in una logica consolatoria e vittimistica. In questo tranello rischiano di cadere soprattutto i piccoli gruppi, che mal digeriscono una certa (più pesante) impalcatura regolamentare e burocratica che la nuova Legge necessariamente richiede. Ecco perché va apprezzato il tentativo dell'Associazione Tavazza di promuovere un confronto tra le varie Reti del Volontariato presenti in Italia, al fine di individuare un possibile percorso, anche attraverso una sorta di "petizione", per apportare alcuni correttivi ad integrazione della recente Riforma del Terzo Setto-

re, sotto il segno dell'autonomia e della responsabilità a sostegno dei piccoli gruppi e delle stesse Reti territoriali e nazionali.

L'altro tranello è opposto al primo: è il tranello della dissolvenza.

È anche questa una tentazione che rischia di aggredire il mondo del Volontariato e di trascinarlo in un generico impegno solidaristico. Un impegno che facilmente viene risucchiato nella vita quotidiana dalle forme tipiche dell'impresa sociale, secondo cui tutto si rinchiude nella logica dominante dell'utilitarismo. È una dinamica un po' funzionale alla disarticolazione del sistema di Welfare, in modo da abbattere i costi e così fagocitare anche il Volontariato nella delega passiva al Terzo settore, che gli Stati in Europa e nelle società occidentali attuano da anni per risolvere le proprie difficoltà finanziarie, piuttosto che ripensare i modelli dello sviluppo "sostenibile" e delle politiche pubbliche, soprattutto nel campo sociale, formativo e ambientale.

Anche su questa tentazione incide in un certo senso la Riforma del Terzo Settore. È vero, in questa normativa sono contemplate le varie sezioni, di cui una è dedicata specificamente al Volontariato,

affinché possa mantenere una sua agibilità, così come avviene per le altre realtà del Terzo settore. Ma le coordinate dell'impresa sociale, nel quadro della Riforma, ancora una volta rischiano di prendere il sopravvento. Questa tentazione cattura in particolare le Reti nazionali che, nell'attuale riforma, trovano in concreto maggiore cittadinanza e sostegno rispetto alla Legge n. 266 del 1991, con cui bisogna riconoscere che fu consumata una scelta a danno proprio delle stesse. Con Tavazza, allora, non si condivideva questo tipo di opzione voluta soprattutto dal sistema politico, perché temeva di rafforzare il ruolo di cambiamento sociale e politico che in quegli anni il Volontariato, con in testa il Mo.V.I., andava via via maturando.

Quali sono allora le nuove sfide che un Volontariato moderno e di frontiera deve porsi utilizzando il "Metodo Tavazza"?

La parola chiave che può aiutare a comprendere il ruolo consono alla natura del Volontariato è "Rigenerazione", rigenerazione di relazioni umane, sociali, politiche ed economiche, progettuali e partecipative.

Il primo spazio vitale di rigenerazione è il Territorio. Nel territorio il Volontariato vive e promuove

il cambiamento. Nei territori le povertà e le disuguaglianze si manifestano in tutta la loro drammaticità, a partire dagli incubatori di marginalità che sono oramai diventate le periferie delle città e le aree interne. Ma nei territori germogliano anche i semi del cambiamento, di quelle pratiche comunitarie di nuovo Welfare, di sviluppo sostenibile socialmente e ambientalmente, di dimensioni educative e di condivisione che delineano un possibile nuovo volto dei territori. Ecco perché è più che mai attuale la necessità di liberare i territori dalle logiche localistiche di chi vuole trasformare la vitalità dei linguaggi, delle consuetudini, degli usi, delle tradizioni di un territorio in un'appartenenza chiusa, ossessivamente identitaria, fino a trasformarsi in appartenenza razziale ed escludente, strumentalizzata politicamente e comunicativamente dai neo-populismi e dai neo-nazionalismi.

Il Volontariato, nelle sue migliori espressioni, si fa territorio in senso di Comunità aperta, accogliente, capace di integrare e costruire identità ancora più ricche e dinamiche.

L'altro spazio vitale di rigenerazione è la Globalizzazione. Naturalmente non l'attuale Globalizzazione, fonte di conflitti e disuguaglianze, di povertà ed emarginazione, di danni alla Terra e al



suo ecosistema climatico e naturale, dominata per anni dall'economia finanziaria e da un liberismo, soprattutto in Occidente, senza regole e freni.

Il Volontariato deve dare un contributo alla rigenerazione di una nuova Globalizzazione, per farne una sorta di Globalizzazione ecosostenibile, come ci viene proposta da Papa Francesco, senza nessuna tentazione pauperistica e integralista, nell'ultima Enciclica "Fratelli Tutti".

La città di Padova nel 2020 è stata eletta a capitale europea del Volontariato per la sua capacità di fare rete, di innovare le relazioni di comunità e di superare disagi e marginalità. È a questo livello più vasto che bisogna sempre più collocare il proprio impegno: dal territorio all'Europa, dall'Europa al territorio. Ecco perché il profilo organizzato di rete e di coordinamento, cui Tavazza teneva particolarmente, ritorna nella sua centralità per affrontare la radicale trasformazione dell'attuale assetto europeo chiuso e soggetto al ruolo dei singoli Governi e quindi incapace di determinare decisioni partecipate e condivise, per orientare e fare dell'Europa un luogo vitale di pace, di sviluppo sostenibile e di promozione della nuova "governance globale". Cambiare l'Europa per cambiare la Globalizzazione è una sfida che il Volontariato deve sentire

come propria, per evitare di rimanere schiacciato a valle dei processi di impoverimento e di ingiustizia che invece intende combattere nel suo agire quotidiano.

Nel rileggere “Dalla Terra promessa alla Terra permessa”, pertanto, il cuore e la mente devono andare al cammino che il Volontariato deve intraprendere ispirandosi al “Metodo Tavazza”, che l’Associazione a lui dedicata sta riproponendo all’intero mondo del Volontariato, per ritrovare il “filo rosso” che può guidarlo in questo tempo così ambivalente e per continuare ad aprire alla speranza del cambiamento.

## 1

## Nascita del volontariato moderno

*Il volontariato fino agli anni '70 del '900 cos'era?*  
Era soprattutto un fenomeno di singole persone motivate per lo più da istanze religiose, di pura testimonianza, attive in strutture chiuse, nelle istituzioni cosiddette “totali” dell’assistenza con un intento per lo più consolatorio, di solidarietà umana. Pur se esistevano alcune tradizionali organizzazioni di volontariato presenti sul territorio nazionale<sup>5</sup>, esse avevano compiti assistenziali e intervenivano su specifiche categorie di persone in uno Stato sociale del tutto residuale. All’epoca il fenomeno, costituito soprattutto da singoli volontari, operava con un approccio prettamente assistenzialistico, piuttosto “riparatorio”, non basato sull’analisi dei bisogni collettivamente considerati (“sociali”) e svincolato da un intento promozionale della persona e della comunità, oppure al servizio

---

<sup>5</sup> Le più note sono: le Confederazioni della Misericordia (la più antica istituzione di volontariato, nel 1244 a Firenze il primo nucleo), le Associazioni Nazionali Pubbliche Assistenze (ANPAS, 1860), l’Associazione dei Gruppi di Volontariato Vincenziano (ex Dame della Carità, che nascono in Francia nel 1617).

dell'istituzione che ne prevedeva l'operato<sup>6</sup>. Esso difettava anche di un impegno politico di tutela, di rivendicazione di diritti e di realizzazione di nuove risposte ai bisogni in funzione dell'ampliamento e cambiamento delle politiche sociali e sanitarie - ambito tipico del volontariato fino a tutti gli anni '80 del '900 - e difficilmente aveva un'interazione virtuosa o costruttiva con le istituzioni. Era altresì un volontariato molecolare e sfilacciato, poco collegato sul territorio, orientato a interventi "a vista" più che guidato da una visione dei problemi e delle politiche della comunità territoriale in cui operava.

Il volontariato che via via si affermò dalla metà degli anni '70, su impulso di Tavazza e di alcuni altri animatori a lui coevi, si ispirava fortemente al dettato Costituzionale (in particolare gli artt. 2 e 3) e manifestava una idiosincrasia ad assistere per riparare i guasti dovuti a problemi sociali non affrontati alla radice. Inoltre, nelle sue componenti più avanzate, privilegiava i gruppi organizzati, era propenso a fare rete, interagiva con le istituzioni per tutelare diritti e avanzare proposte in risposta

---

<sup>6</sup> Fin dai primi anni del secolo scorso nel campo culturale degli archivi di Stato (L. 386/1907), negli anni '60 nelle biblioteche pubbliche (D.P.R. 1.409/1963 e 356/1966) e poi nel sistema penitenziario (art. 78 della legge 354/1975 di riforma dell'Ordinamento Penitenziario) sono previste figure di volontari singoli ma con un ruolo non autonomo bensì subordinato alle autorità pubbliche.

ai bisogni, era orientato all'innovazione per promuovere benessere e salute con nuovi servizi, ed era contrassegnato da un approccio di condivisione e di promozione con le persone in difficoltà, in funzione, possibilmente, di un recupero di protagonismo sulla loro vita. Le organizzazioni erano composte sempre più da laici e credenti insieme, senza barriere culturali e svolgevano una importante funzione promozionale nei confronti della partecipazione sociale dei cittadini, a cominciare dai giovani che attraeva in misura cospicua.

Il volontariato che per queste nuove caratteristiche possiamo considerare "moderno" ha la sua data d'inizio convenzionale con il primo Convegno delle organizzazioni solidaristiche svoltosi a Napoli nel 1975. Qui la Caritas postconciliare di Giovanni Nervo, insieme a Tavazza, chiamò a raccolta il volontariato organizzato dell'epoca, prevalentemente di orientamento cattolico, espresso da organizzazioni come, ad esempio, il Gruppo Abele a Torino, la Comunità di Capodarco a Roma o il Centro Comunitario Agape a Reggio Calabria, avamposti di una attenzione ai nuovi bisogni sul versante del disagio e della disabilità con una funzione che era già "politica" perché orientata alla tutela dei diritti. Era un volontariato bisognoso di definirsi, di delineare un modello di azione (uno specifico

*modus operandi*) e fungere da apripista per una più ampia e organizzata partecipazione. Proprio in quella sede nacque l'esigenza di un coordinamento permanente tra le stesse organizzazioni. E' il preludio alla **nascita del Movimento di Volontariato Italiano** (Mo.V.I.) nel 1978 con l'obiettivo di aggregare il fenomeno organizzato emergente nella sua pluralità di appartenenze, territori e campi di intervento. La seconda metà degli anni '70 è stata caratterizzata da una feconda stagione di leggi sociali avanzate e di riconoscimento dei diritti della persona e della famiglia, sia a livello nazionale che delle neonate Regioni. Tale legislazione, spesso più di principi o di enunciazione di diritti che di provvedimenti che li rendessero realmente esigibili, offrì comunque una sponda all'intervento complementare del volontariato organizzato e favorì una costruttiva interazione con le istituzioni locali (Comuni e ASL) responsabili dei nuovi servizi del territorio. Inoltre cominciarono ad essere emanate le prime leggi regionali di settore che facevano affidamento sull'intervento complementare del volontariato mentre altre cercarono una qualche regolamentazione del fenomeno stesso<sup>7</sup>. Parallela-

---

<sup>7</sup> La dinamica attiva del fenomeno, soprattutto a partire dalla fine degli anni '70, con i primi registri regionali, indusse molti gruppi sorti in modo informale ad assumere una strutturazione specifica,

mente una nuova consapevolezza del volontariato italiano è cresciuta con i periodici convegni toscani (Viareggio e poi Lucca, soprattutto) trovando in essi pensiero comune e organizzativo per strutturare un movimento credibile, compatto, pronto ad acquisire una funzione culturale e politica nella società italiana e quindi meritevole di riconoscimento pubblico.

Il Mo.V.I. impresse inoltre un impulso innovativo soprattutto al volontariato del Sud, aprendolo alle sfide del cambiamento sociale nelle realtà delle periferie urbane e con profili avanzati nella promozione dei diritti in contesti pervasi dalla presenza mafiosa. E' necessario qui ricordare anche i convegni di Paestum (SA) e quelli tematici organizzati a Napoli, soprattutto sulla condizione dei bambini e dei ragazzi al Sud.

La svolta sul piano normativo si ha con legge 266/91, la cui prima ipotesi risaliva al convegno di Viareggio del 1980, dove si sancì la necessità di un riconoscimento formale del volontariato posto in necessaria interazione con le istituzioni di gover-

---

mentre una parte minore del fenomeno vi si sottrasse rimanendo espressione di spontaneismo, con una forte volatilità. Prima della L. 266/1991 dodici Regioni avevano emanato un'apposita legge sul volontariato e diciassette avevano attivato un registro delle OdV (magari solo nel campo socio-assistenziale).

no<sup>8</sup>. La legge ha dato ulteriore slancio al fenomeno cresciuto in quantità, qualità e settori di intervento fino ai primi anni del nuovo secolo. Una successiva accelerazione alla nascita di nuove unità si ebbe alla fine del Novecento con l'avvento dei Centri di Servizio per il Volontariato.

---

<sup>8</sup> In particolare va ricordato l'impegno del Ministero degli Affari Sociali presieduto dalla Ministra Rosa Russo Jervolino e dalla dirigente Maria Teresa Vinci che hanno organizzato le prime due Conferenze nazionali del volontariato (Assisi 1989 e 1992) con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per preparare, prima, e valutare, poi, l'attuazione della legge 266/1991.



## 2

### Preoccupazioni per il volontariato a fine secolo

Il libro *“Dalla terra promessa alla terra permessa”* termina con le prospettive programmatiche per il volontariato approfondite nell’ultima assemblea Mo.V.I. (1999) a cui Tavazza partecipò, per prendere atto, con la sua visione profetica che *“siamo di fronte ad una deriva sociale, la crisi dell’etica della solidarietà, il prevalere della visione neo-liberista ed economicista della globalizzazione, che sta tentando di sommergere o di inquinare anche il mondo del volontariato”*<sup>9</sup>.

Tavazza ha colto lucidamente una deriva che si è ulteriormente protratta e aggravata in questi ultimi 20 anni producendo i guasti che oggi constatiamo: una crescita esponenziale delle disuguaglianze sociali e una minor vitalità delle forze sociali e politiche che dovrebbero contrastarle (la solidarietà della società civile) in parallelo al depotenzia-

---

<sup>9</sup> La stessa preoccupazione di Tavazza era condivisa da Giovanni Nervo a cui ha dedicato un saggio eloquente quanto provocatorio dal titolo *“Ha un futuro il volontariato?”*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2008.

mento del sistema di *Welfare* (la solidarietà delle istituzioni) in un contesto di mutate, e sfavorevoli, condizioni nel mondo economico-produttivo e di accelerazione della crisi della politica e con essa di tutte le forme della rappresentanza. La chiave di lettura dell'epoca diviene il liberismo economico imperante, che vuole sostituire i diritti (di tutti) con le opportunità (di coloro che possono), il *welfare* con il *workfare* dentro un modello di "capitalismo distruttivo"<sup>10</sup> per cui il mercato da sé non produce posti di lavoro a sufficienza anche a fronte di una crescita economica.

Proprio per questo negli ultimi anni del secolo scorso Tavazza insisteva molto sulla necessità di cambiare la società civile chiedendo al volontariato di esercitare la sua funzione strategica, quella della diffusione della cultura della solidarietà nella speranza che essa diventi prassi consueta dei cittadini. Per avere non solo volontari che si ritagliano degli spazi di genuino altruismo e dedizione alla comunità ("doverosità del gratuito") ma soprattutto cittadini che sentono la necessità di connotare l'adempimento dei loro doveri personali e istitu-

---

<sup>10</sup> Cfr. di Bevilacqua P., *Il grande saccheggio. L'età del capitalismo distruttivo*, Bari, Editori Laterza, 2011. Anche se oggi il neoliberalismo dà evidenti segni di crisi è sotto gli occhi di tutti il lascito dei guasti economici, politici, sociali e ambientali prodotti.

zionali nel segno della gratuità (“la gratuità del doveroso”)<sup>11</sup>. Questo nell’accezione più autentica del precetto costituzionale che coniuga il binomio “diritti/doveri” in una sintesi compiuta e virtuosa del “cittadino adulto”, in grado di aver cura di “sé”, degli “altri” e dell’“ambiente”. Solo così il volontariato diventa soggetto che può trasformare la società secondo esigenze di umanizzazione e di riconoscimento della dignità e del benessere di tutti vs disuguaglianze, povertà, discriminazioni, degrado ambientale, corruzione, cattiva politica. Cioè solo a condizione di una crescita della democrazia, della partecipazione dal basso dei cittadini<sup>12</sup>.

In questa direzione è doveroso allora pensare al volontariato non più solo come strumento per colmare le carenze istituzionali o i fallimenti del mercato, ma come modello per cambiare il modo d’essere del cittadino, delle comunità e delle stesse istituzioni.

Tavazza a fine secolo vedeva profilarsi anche per

---

<sup>11</sup> Come ha felicemente espresso Nicolò Lipari interpretando l’evoluzione del “pensiero lungo” di Tavazza. Cfr., Lipari N., *Per un volontariato quale modello di cittadinanza*, in (a cura di) Gastaldi E., Mariotti L., *Un modello di cittadinanza*, FIVOL, Roma, 2005, pp. 16-28.

<sup>12</sup> Non si può non fare riferimento ai testi di Cotturri G. e Arena G., vedi appendice bibliografica.

il volontariato una serie di rischi endemici dovuti allo sviluppo del “sistema” di cui fa parte: l’avvio non sempre facile dei Centri di Servizio per il Volontariato, gli effetti non sempre nobili della legge sulle ONLUS, il burocratismo dei registri regionali del volontariato<sup>13</sup>, una crescita massiccia del terzo settore all’insegna della ibridazione e alla sovrapposizione scomposta delle forme giuridiche e organizzative. Tutto ciò ha fatto sì che molte organizzazioni di volontariato vivessero *“una certa confusione e sbandamento con il risultato di una chiusura difensiva nei propri servizi o in un atteggiamento inquinante, burocratico e mercantile”*.

---

<sup>13</sup> Secondo Tavazza il volontariato era stato preso dallo Stato in un doppio legame, istituzionalizzato con la L. 266 e attratto nell’orbita della mercantilizazione con il Decreto sulle ONLUS con effetti di burocratizzazione e routinizzazione. Il Decreto sulle ONLUS è stato abrogato con la Riforma del Terzo Settore.

### 3

## Gli atti attesi dal volontariato nei primi anni del nuovo secolo

*Cosa possiamo dire del volontariato dell'ultimo ventennio, quello del nuovo secolo? Quale è stata la sua traiettoria? Come si è andato a caratterizzare rispetto ai suoi valori e alle nuove sfide?*

Le premesse con cui si era aperto il 2000 rappresentavano uno scenario favorevole al volontariato proprio per il maturare di alcuni risultati, coerenti con le sue lotte, le sue proposte e le sue aspirazioni. Si indicano di seguito soltanto alcune delle normative strategiche per il cambiamento e l'ammodernamento del Paese, senza con questo sminuire l'importanza dell'insieme di norme prodromiche alla formazione dei tre atti che consideriamo corrispondenti ad alcuni traguardi importanti per la solidarietà organizzata oltre che per la società.

Il **primo atto** consiste nella approvazione in Parlamento della tanto auspicata **legge 328/2000** (**“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”**) che Tavazza, insieme a vaste aree del movimento del volontariato, ha fortemente voluto, spinto e orien-

tato nei principi guida con un iter lungo ben 25 anni, quando dal primo convegno del volontariato organizzato (Napoli 1975) veniva ribadita la necessità della riforma dei servizi sociali con il superamento della vetusta legge Crispi (1890). Per favorire l'emanazione di questa riforma Tavazza con il Mo.V.I. ha addirittura promosso verso la fine degli anni '90 un progetto di legge presentato in Parlamento<sup>14</sup>. La riforma era richiesta perché andava a completare, armonizzare e definire meglio il sistema di *Welfare*, soprattutto dopo l'avvento delle Regioni, il decentramento dei servizi con il centrale ruolo dei Comuni e la legge istitutiva del sistema sanitario nazionale (L. 833/1978). Inoltre il riordino delle politiche sociali era atteso perché chiarisse il ruolo del volontariato rispetto al Pubblico, senza cedimenti di tipo sostitutivo e di supplenza, ma valorizzandone l'apporto in ragione delle sue specifiche funzioni e, in aggiunta, come *partner* delle istituzioni nella programmazione delle politiche sociali e del territorio, non meno delle altre organizzazioni di Terzo settore. L'attenzione della parte più avanzata del volontariato al *Welfare Community* richiedeva altresì un ruolo

---

<sup>14</sup> Il testo di legge fu fatto proprio da Giuseppe Lumia, cresciuto nel Mo.V.I. con Tavazza fino a succedergli alla presidenza (1991) che ha lasciato nel 1994 perché eletto parlamentare.

attivo e partecipe dei cittadini e dei vari mondi vitali presenti nei territori. Tuttavia appena nata tale legge è stata minata nella sua forza prescrittiva dalla riforma costituzionale del 2001 (Titolo V) che attribuisce alle Regioni potestà primaria nel campo della legislazione sociale. Si è verificata così una corsa alle leggi regionali che hanno compresso il disegno riformatore della legge n. 328 che aveva fatto proprie numerose norme regionali precedenti superando la frammentazione esistente.

Il **secondo atto** è anch'esso legislativo ed è collegato alla Riforma del Titolo V della Costituzione che nel 2001 ha generato l'art. 118 ultimo comma che sancisce il principio costituzionale della "sussidiarietà orizzontale", principio voluto e ispirato da Luciano Tavazza come attestano le testimonianze acquisite<sup>15</sup>. Si tratta della legittimazione definitiva dell'azione di singoli e di gruppi organizzati che operano per attività di "interesse generale" e che per questo devono essere sostenuti e favoriti dalle istituzioni, in quanto svolgono anch'essi una meritevole "funzione pubblica". Tale funzione è tanto più efficace laddove si genera una "sussidiarietà circolare" tra istituzioni e organizzazioni della so-

---

<sup>15</sup> Intervista a Giuseppe Cotturri, in (a cura di) Frisanco R., *Luciano Tavazza: una vita per la solidarietà. La parola ai testimoni*, Palombi editori, Roma, 2019, pp. 217-218.

cietà civile, per cui le une sostengono e rafforzano l'azione delle altre in una integrazione che esalta il *welfare mix* comunitario<sup>16</sup>. Nel 1995 Tavazza, che sulla sussidiarietà aveva le idee molto chiare, ben prima che entrasse nel dibattito istituzionale e politico<sup>17</sup>, e che la sperimentava nel concreto - secondo la massima del “**pensare in grande agire in piccolo**”, con le tante organizzazioni a guida Mo.V.I. - sosteneva che occorresse “*accettare una nuova cultura del rapporto fra pubblico e privato, maturata sia sul piano teorico che nel campo delle esperienze, cultura ispirata al “principio di sussidiarietà orizzontale”, anche se con ciò “non si chiedeva allo Stato di diminuire il suo impegno istituzionale a tutela dei diritti di tutti i cittadini ed in particolare di quelli in difficoltà”*. Non “più volontariato e Terzo settore e meno Stato”, ma più sia degli uni che dell'altro. Si è trattato pertanto

---

<sup>16</sup> Il primo a teorizzare la “sussidiarietà orizzontale” - per cui i due attori, volontariato e istituzione pubblica, cooperano così che l'uno è interessato alla crescita e al buon funzionamento dell'altro - è stato Giuseppe Cotturri in, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci Editore, 2001.

<sup>17</sup> Carlo Borzaga ricorda che Tavazza nel 1982 fu consulente della Provincia di Trento nella stesura della legge provinciale sull'assistenza, approvata nello stesso anno (L. 35/1982). In essa, oltre a dichiarare nel primo articolo che la Provincia attiva propri interventi solo in assenza di interventi da parte della società civile, dispone che prima di prendere qualsiasi iniziativa in ambito sociale la Provincia “deve” - non solo “può” - sentire le associazioni sociali.



di un principio che ha “rivoluzionato” l’interazione tra Pubblico e Volontariato e Terzo settore in generale, ponendosi come una sorta di spartiacque tra il rapporto, basato in passato su concessioni e accomodamenti, oltre che su una ipotesi di delega - caldeggiata dai sostenitori di una concezione liberista del principio di sussidiarietà - e la possibile corresponsabilità odierna. Ciò che deve prevalere è l’esercizio della funzione pubblica non il titolo a intervenire, pubblico o privato che sia. E’ l’”utopia visionaria” e realistica di una radicale riforma delle istituzioni e della politica democratica nel riordino dei principi costituzionali che attengono alle materie di interesse generale o di valenza pubblica.

Il **terzo atto** consiste in una iniziativa del volontariato stesso che vara al suo interno uno strumento di autoregolamentazione - la **Carta dei Valori del Volontariato** - per affermare in modo preciso e chiaro la sua identità, i suoi valori, le specifiche funzioni e i coerenti comportamenti nel suo saper essere e nel suo saper operare. Si tratta di un documento realizzato nel 2000 da un gruppo di lavoro che Tavazza istituì alla Fondazione Italiana per il Volontariato (con l’apporto del Gruppo Abele) dopo la conclusione della Conferenza nazionale del Volontariato di Foligno (1998), dove si erano registrate incertezze e confusioni sul “chi siamo”

e “perché operiamo” da parte di non pochi rappresentanti della solidarietà organizzata. La Carta venne ufficialmente presentata nel 2001, messa a disposizione di tutto il mondo del volontariato per acquisirne proposte di modifica o integrazione e poi restituita con alcuni cambiamenti a fine anno. Come “manifesto” che definisce valori, funzioni e comportamenti di chi fa volontariato è stata un’occasione importante di riflessione all’interno del movimento solidaristico, ma utile anche per proiettare all’esterno un’immagine trasparente e non equivoca di volontariato. E’ ora in atto un tentativo di riaggiornarla e di rilanciarla avendo essa nel tempo perso smalto e riferimenti nell’universo stesso della solidarietà, così come nella società e tra le istituzioni, alla stregua dei requisiti specifici del volontariato.

## 4

## Eventi e processi inerenti il Volontariato del nuovo secolo

Una serie di eventi di segno diverso, a livello nazionale ed europeo, si dipanarono poi con il nuovo secolo fino al 2015, con questa scansione temporale.

Primo evento che avrebbe dovuto fare chiarezza tra il volontariato e l'associazionismo pro-sociale, e che invece ha contribuito ad appannare il primo, è stata l'approvazione, nel dicembre del 2000 della **Legge 383 che riconosce e disciplina le associazioni di promozione sociale (APS)**. La legge concede a queste, aumentandoli, i benefici previsti per le organizzazioni di volontariato, ma senza gli stessi oneri (ad esempio, la possibilità per i soci di essere anche dipendenti) e nonostante la minor carica solidaristica: essendo le APS più grandi e organizzate sono poi riuscite a prendere in mano la gestione di tutto il settore (vedi Forum del Terzo settore).

Il 2001, oltre a vedere il varo della Carta dei Valori, è stato l'**Anno internazionale del volontariato**, indetto dall'assemblea Generale delle Nazioni

Unite, a riconoscimento del valore di un fenomeno per il quale già nel 1985 aveva istituito la giornata mondiale che si celebra il 5 dicembre<sup>18</sup>. E' stato questo il primo atto di riconoscimento internazionale della partecipazione dei cittadini secondo l'etica del dono e della cittadinanza responsabile. Eppure occorre aspettare il 2008<sup>19</sup> per avere il primo riconoscimento dell'Unione Europea che poi, nel 2011, ha indetto l'"**Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva**"<sup>20</sup>, su proposta del Centro Europeo del Volontariato (CEV). Anche in questo caso i cittadini organizzati arrivano prima con l'istituzione fin dal 1996 del CEV allo scopo di coordinare iniziative dotate di una visione di società civile europea, in grado di mettere insieme i movimenti di volonta-

---

<sup>18</sup> L'"*International Volunteer Day*" nasce con l'intento di sostenere le iniziative di pace, gli aiuti umanitari e di assistenza medica, il monitoraggio dei diritti umani e il supporto (dei volontari) delle ONG (organizzazioni non governative) attive in tutto il mondo."

<sup>19</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento Europeo del 22.4.2008.

<sup>20</sup> "Il Parlamento europeo incoraggia gli Stati membri e le autorità regionali e locali a riconoscere il valore del volontariato per la promozione della coesione sociale ed economica; li esorta inoltre ad operare in partenariato con le organizzazioni di volontariato e a consultare adeguatamente il settore per sviluppare piani e strategie finalizzati al riconoscimento, all'apprezzamento, al sostegno, all'agevolazione e all'incoraggiamento del volontariato". Proposta di Risoluzione del Parlamento Europeo (10.3.2008).

riato degli Stati membri per affrontare temi comuni e avanzare proposte unitarie interfacciandosi con tutti gli organi della UE<sup>21</sup>.

Nel 2011 si stimavano in Europa addirittura 100 milioni di volontari ma sulla base di definizioni e visioni diverse nei vari Paesi e che l'elaborazione della **“Carta Europea sui Diritti e le Responsabilità dei Volontari”** del 2012 ha cercato di affrontare offrendo orientamenti sui diritti e i doveri dei volontari stabilendo anche i ruoli delle istituzioni a tutti i livelli. Con i suoi 45 articoli è un primo strumento per definire una comune cultura europea sul volontariato a fronte di una legislazione disomogenea tra i vari Paesi. A partire dalla “cittadinanza” a cui è stato dedicato l'Anno Europeo del 2013.

Dal 2002, ad un anno dal varo della Carta dei Valori del volontariato, con la quarta Conferenza nazionale del volontariato di Arezzo, **viene messa in discussione la legge 266** con una ipotesi di modifica elaborata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che aveva l'avallo dell'Osserva-

---

<sup>21</sup> L'idea del CEV nasce ai Convegni di Lucca, fin dagli anni '80. L'attuale referente italiano del CEV è Giampiero Farru, presidente del Centro di Servizio per il Volontariato regionale 'Sardegna Solidale'.

torio Nazionale del Volontariato. Talune proposte di modifica, ufficializzate in questa sede furono contestate dai movimenti di volontariato, in particolare: le deroghe alla democraticità delle OdV per specifiche situazioni e la definizione dei criteri con cui stabilire i rimborsi spese dei volontari - forzando così la gratuità del servizio dei volontari. Le diverse modifiche erano avanzate soprattutto dalle organizzazioni nazionali che reclamavano, opportunamente, anche l'istituzione del registro nazionale per le OdV di secondo e terzo livello. In questa sede - e anche negli anni a seguire - è stato messo in discussione lo stesso art. 15 e quindi l'entità e le modalità con cui vengono assegnati i proventi delle Fondazioni di origine bancaria ai Centri di Servizio (con una evidente ipotesi di riduzione dei fondi, pur dopo il taglio già effettuato sul'1/15 dal Ministro del Tesoro Vincenzo Visco nel 2001). Non sono mancate, in sede di Conferenza, anche le preoccupazioni esplicitate da componenti del volontariato che Tavazza qualificerebbe a "dimensione politica" sui tagli dei trasferimenti agli enti locali previsti dalla Finanziaria 2003 e sulla mancata definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) per rendere esigibili i diritti ed evitare che il volontariato funga da "risorsa tappabuchi", nella sua visione riduttiva di "giardino fiorito del

palazzo”. D’altra parte erano chiari i segnali di una politica neo-liberista del governo allora in carica che, da una parte, dimezzava il ‘Fondo delle politiche sociali’ e, dall’altra, istituiva il “5 per mille” affinché il mondo del volontariato e del Terzo settore si sostituisse alle istituzioni nel produrre *Welfare*. Le politiche seguite alla campagna contro la povertà degli anni 2000 - emblematico al riguardo è il libro bianco del ministro Sacconi (“*La vita buona nella società attiva*” 2009) - tendevano chiaramente a ridimensionare l’impegno pubblico nel sociale<sup>22</sup> e piuttosto a delegare la materia al volontariato e alla beneficenza.

La discussione sulla prevista revisione della legge quadro sul volontariato è continuata nel 2003 con la “**Convention del volontariato**”, voluta dai suoi organismi, con la presenza di esperti del settore, e in cui viene di fatto rigettata la proposta governativa. Emersero anche visioni piuttosto disomogenee tra le componenti del volontariato. Dopo le varie proposte legislative depositate nelle due prime legislature del secolo - con relativo studio sinottico

---

<sup>22</sup> Dalle modestissime misure una tantum come il bonus incapienti e la Social Card di 40 euro mensili per anziani e bambini indigenti del 2008. Negli anni i Fondi sociali nazionali, introdotti dalla L. 328 che trasferiscono finanziamenti nazionali a Regioni e Comuni vengono progressivamente falcidiati: si passa dai 1.774 milioni di euro del 2007 ai 43 milioni del 2012.

al vaglio di una Commissione parlamentare che fece ampio ricorso all'*auditing* di tutti i soggetti del sistema - con la terza legislatura (2008-2012) l'ipotesi di revisione della 266 fu abbandonata anche per il venir meno della pressione del volontariato che non riteneva più prioritario o conveniente riproporre tale obiettivo nel contesto politico che si era allora determinato.

Il clima cambiò nelle successive conferenze nazionali (ad eccezione di quella di Napoli 2007) dove non solo è stata messa in discussione la L. 266<sup>23</sup>, ma il volontariato stesso - non meno del Terzo settore - faceva sempre più fatica a dialogare con le istituzioni, lasciando spazio a polemiche e incomprensioni.

---

<sup>23</sup> Non mancavano tuttavia argomentazioni convincenti per chiedere una modifica della L. 266 dopo l'affermazione del principio di sussidiarietà che superava l'art. 1 della legge che configura il volontariato al servizio della programmazione pubblica e non invece soggetto autonomo e corresponsabile delle politiche sociali, concetto maturato con la legislazione successiva. Così come vi era la necessità di accentuare la portata della legge sulla promozione del volontariato rispetto a quella meramente regolativa e di definire ancor più la specificità del volontariato rispetto ad altre componenti del terzo settore. Cfr., Frisanco R., *Volontariato e nuovo Welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci Editore, Roma, 2013, pp. 246-247.



## 5

## Eclissi dei luoghi di riflessione, di ricerca e di formazione dei quadri del volontariato

Verso la fine del primo decennio si esaurisce una **tradizione di studi e ricerche, di riflessione e dibattito**, di proposta e formazione all'interno del mondo del volontariato venendo meno o riducendosi l'impulso positivo e costante garantito fino ad allora da una serie di enti e soggetti. Dopo la rilevazione del 2003 hanno termine i **rapporti periodici dell'ISTAT** sulle organizzazioni di volontariato iscritte ai Registri regionali e dal 2006 le rilevazioni nazionali autonome della Fondazione Italiana per il Volontariato (FIVOL). Le ultime ricerche infatti sono quelle della FIVOL<sup>24</sup> e della ConVol (2008)<sup>25</sup> dopo di ch  si entra in una zona d'om-

---

<sup>24</sup> Le rilevazioni periodiche FIVOL (1993, 1997, 2006), riguardavano sia le organizzazioni di volontariato iscritte che non iscritte ai registri del volontariato. Esse aggiornavano una banca dati costantemente alimentata da numerose ricerche su settori, temi e territori del volontariato.

<sup>25</sup> I risultati delle ricerche promosse e realizzate con le risorse della ConVol sono riportati nella pubblicazione (a cura di) Ascoli U., Pavolini E., in *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2017. Le due indagini, su volontari e organizzazioni di volontariato, riprendono molti degli indicatori di ricerca della FIVOL.

bra statistica e di eclissi del pensiero sociologico e critico sul composito e pluralistico fenomeno che aveva caratterizzato un ventennio esaltante di ricerca e sperimentazioni. Solo parzialmente il seriale rapporto della Consulta Nazionale dei CoGe ha cercato di alimentare fino al 2014 alcuni indicatori di andamento del fenomeno<sup>26</sup>, obiettivo che si era intestato opportunamente il CSVnet, salvo dismetterlo dopo un primo tentativo di rilevazione e senza riuscire a mettere a sistema le banche dati dei CSV. L'ISTAT invece riprende una serie di ricerche periodiche ma sull'universo variegato delle "istituzioni non profit" dove la specificità del volontariato si perde<sup>27</sup> rischiando di dismettere quasi tutte le caratteristiche fondanti che continuano ad alimentare tale "riserva di gratuità" e che rappre-

---

<sup>26</sup> Sono i dati sulle organizzazioni iscritte e non iscritte ricavati dagli archivi dei CSV e raccolti attraverso il "*Compendio Statistico relativo ai Centri di Servizio e ai Comitati di Gestione dei fondi speciali per il volontariato*", realizzati dal 2010 al 2016 (dal primo al settimo), con la regia di Roberto Giusti, fino alla legge di riforma del Terzo settore che ha determinato l'abbandono di tale indagine conoscitiva annuale basata essenzialmente sul monitoraggio, con indicatori relativi a: presenza, gestione, attività e dati di spesa dei Centri di Servizio per il Volontariato, e in parte, dei Comitati di Gestione regionali.

<sup>27</sup> Queste rilevazioni non consentono alcuna disaggregazione per le organizzazioni di volontariato data la definizione della sua unità di analisi, non coerente con quella della Carta dei valori del Volontariato.

sentano un antidoto prezioso per quanti credono in una trasformazione in senso democratico e partecipato delle istituzioni.

Il 2005 è l'anno di chiusura dell'esperienza della **Fondazione Italiana per il Volontariato** (FIVOL), presieduta da Luciano Tavazza dal 1991 - anno di attivazione - al 1999, con tutte le vaste attività di ricerca, di riflessione, formazione, documentazione, informazione ("La Rivista del Volontariato") e promozione del volontariato (il "Diario amico", "Il premio nazionale della Solidarietà") così da costituire il primo Centro di Servizio per/con il Volontariato, un modello decisivo per i nascenti Centri di Servizio regionali e sub-regionali a partire dalla seconda metà degli anni '90. La chiusura della FIVOL ha disperso un patrimonio di dati (banca dati con oltre 25 mila unità), di conoscenze accumulate, di contatti con esperti e con istituzioni, in Italia e all'estero, di iniziative di riflessione provocando così un impoverimento di tutto il mondo del volontariato. La chiusura fu disposta in modo esplicito per il venir meno da parte della Fondazione madre - la Fondazione Roma - dell'interesse per il volontariato e la cultura della solidarietà per fornire sostegno, invece, a progetti di imprese sociali in settori e per iniziative che danno maggior lustro e visibilità certa.

La scomparsa di altre figure guida del volontariato come Maria Eletta Martini, Giovanni Nervo e Giuseppe Pasini (dal 2011 al 2015), depotenzia di iniziative e autorevolezza anche enti che hanno costituito per molto tempo punti di riferimento per la riflessione e/o per la guida del volontariato come La Fondazione Zancan e il Centro Nazionale del Volontariato (CNV) di Lucca. Nel 2012, inoltre, viene chiusa l'**Agenzia per il Terzo settore** con una decisione unilaterale del governo, scelta che non appariva comprensibile se non nella logica di una *spending review* indiscriminata e orientata verso i soggetti deboli. Prevista dal Protocollo di intesa Governo-Forum del Terzo settore, nei 12 anni di attività, essa si era anche occupata di promozione culturale del terzo settore e con il contributo prezioso di Stefano Zamagni, aveva predisposto le "Linee guida per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit"<sup>28</sup>; disponeva anche di una autorevole Rivista bimestrale e ha pubblicato due edizioni del "Libro bianco sul Terzo settore".

Tutti i luoghi di pensiero e di studio sopra accennati permisero, soprattutto negli anni '90, di elabo-

---

<sup>28</sup> Con la possibilità per le piccole organizzazioni di volontariato di effettuare la rendicontazione sociale con la sola relazione sociale, strumento più adatto alle loro dimensioni ed esigenze.

rare una interpretazione condivisa del fenomeno e della sua evoluzione e di trasferirla ai responsabili del volontariato e ai dirigenti del Terzo settore, successivamente andata in crisi con il venir meno dei suoi protagonisti e dei luoghi sociali di pensiero e impegno.

Nel corso degli anni ne ha risentito lo stesso **Osservatorio nazionale del volontariato**, organo consultivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sempre alla ricerca di una sua configurazione interna (regolamento), risultando poco propositivo e incisivo, non sufficientemente rappresentativo dell'emergente volontariato dei "beni comuni", né coordinato con i relativi organismi rappresentativi del volontariato frammentato nei diversi ministeri (es. protezione civile, ambiente).

Vanno poi in difficoltà o si trasformano anche **le reti nazionali e le forme di rappresentanza del volontariato**, anche quelle promosse da Tavazza (Mo.V.I., ConVol, Volontariato e Giustizia).

Il **Mo.V.I.** è nato per fare/essere rete, con una struttura che all'epoca della sua fondazione, il 1978, era originale e unica. Costituiva infatti un organismo composto da federazioni regionali e provinciali rappresentative di unità tra loro collegate orizzontalmente. Il Mo.V.I. diventa il punto di riferimento

sociale e culturale in molti territori, oltre che politico nel rapporto con le istituzioni, aprendo strade nuove nei vari campi della lotta all'emarginazione, soprattutto al Sud, e promuovendo la crescita di una *leadership* nazionale e locale diffusa, anche dopo la stessa presidenza Tavazza. Con il trasferimento ai Centri di Servizio del Volontariato di una serie di funzioni proprie che a livello regionale e provinciale realizzava per le unità collegate (ad esempio, la formazione) il Mo.V.I. inizia ad avere serie difficoltà a svolgere la propria funzione di collegamento e della messa in rete dei gruppi di base. Non a caso diversi esponenti del Mo.V.I. sono stati assorbiti nella gestione dei nascenti Centri fin dalla fine degli anni '90, in continuità con la funzione di sostegno alle organizzazioni solidaristiche di questa rete. E sul Movimento ha pesato, come in generale sul volontariato, la tendenza delle unità solidaristiche a ri-frammentarsi, con la propensione a ritirarsi un po' su sé stesse e nei propri servizi. E' così calata la tensione al collegamento e alla dimensione politica e quindi la stessa proposta pubblica, soprattutto nel contesto meridionale dove permangono numerosi i temi e i problemi sociali all'ordine del giorno.

Attualmente il Mo.V.I. è alle prese con un significa-

tivo percorso di rinnovamento<sup>29</sup> e con un dibattito interno se aprirsi alla suggestione di costituire una rete nazionale aperta agli “enti in genere del terzo settore” in sintonia con la possibilità di avere i benefici della Riforma del 2017, adeguando lo Statuto oppure rimanere un Movimento specifico del volontariato che vuole essere anche espressione delle organizzazioni emergenti, quello dell’impegno attivo nelle aree a rischio di povertà sociale ed educativa e della promozione della “cittadinanza attiva”, così pure dei gruppi informali di persone che perseguono uno scopo sociale, restando sempre dentro la cultura e la tipicità delle organizzazioni di volontariato. Si tratta di un vasto campo aperto alla disponibilità di cittadini che si ritrovano a condividere impegni, anche limitati e definiti, per la tutela o valorizzazione dei “beni comuni” nel proprio territorio secondo il modello di “am-

---

<sup>29</sup> All’origine del percorso attuale del Mo.V.I. vi è il documento del 2010: *“Accompagnare il parto di un mondo nuovo”*. Il mondo sta cambiando e il volontariato deve essere preparato ad accompagnare la nuova gestazione senza frammentarsi, senza assumere sembianze e caratteristiche di altre organizzazioni di terzo settore (a identità “ibrida”), conservando una dimensione politica, e interagendo con le istituzioni in modo non strumentale ma cooperativo e trasparente. Capace, infine, di attingere alla “riserva di gratuità” delle nuove forme e frontiere del volontariato, quello informale e pulviscolare di impegno sui territori e per i beni comuni.

ministrazione condivisa”<sup>30</sup> in relazione al paradigma della reciprocità con altri cittadini, come pure quelle forme di associazionismo di prossimità talvolta non formalizzato (es. gruppi/associazioni di genitori impegnati nelle “Scuole aperte”, gruppi di auto mutuo aiuto, giovani che si aggregano intorno a campagne specifiche o che fanno raccolta fondi per progetti di solidarietà internazionale). L’intento è quello di costruire reti sul territorio, valorizzando le diverse iniziative civiche attraverso l’offerta - ai gruppi promotori - di appartenenza, eventuale strutturazione e identità per radicarli nella cultura del volontariato. L’esordio di questa strategia risale al programma “**strade nuove per l’Italia**” su cui il Mo.V.I. si cimenta da qualche anno<sup>31</sup>. Inoltre il Mo.V.I. potrebbe diventare la

---

<sup>30</sup> Si tratta dell’attuazione concreta del “principio di sussidiarietà” che capovolge il tradizionale “schema bipolare” nel rapporto tra istituzioni e cittadini per cui questi diventano alleati e collaboratori dell’Amministrazione pubblica nella gestione di “beni comuni” che soddisfano i bisogni di tutti e la cui gestione, in una società complessa, richiede la partecipazione dei cittadini. Cfr., Arena G., *I custodi dei beni comuni. Un patto tra i cittadini e le istituzioni per far ripartire l’Italia*, 2020, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org). Labsus nasce come osservatorio privilegiato di tale mobilitazione oltre che soggetto che la promuove fornendo strumenti utili ad un’alleanza tra cittadini e istituzioni locali.

<sup>31</sup> Una descrizione e illustrazione di esperienze al riguardo in, *Riappropriarsi degli spazi comuni. Quaderno di lavoro per l’iniziativa di gruppi e persone impegnate nel cambiamento sociale*, Mo.V.I., Roma, 2014.



“Casa comune” anche delle tante piccole organizzazioni di volontariato, riferibili alla L. 266, attive da tempo ma che difficilmente si iscriveranno al Registro nazionale unico del Terzo settore, e rimanendone fuori non si possono denominare come tali né possono avvalersi del sostegno dei Centri di Servizio del Volontariato, come verrà specificato nella disamina del Codice. In realtà questi gruppi (anche quelli che operano nel segno della reciprocità per condividere un “bene comune”) rappresentano una vitale risorsa del movimento solidaristico complessivo, una sua componente essenziale, di base. Così per Tavazza “...*un Movimento non vive senza una viva realtà di base che sia realmente agente di cambiamento*”.

In questo sforzo riaggregativo il Mo.V.I. dovrà evitare di fagocitarli in una struttura nazionale che cala dall’alto decisioni, scelte e strategie per rafforzarne invece l’agire in rete con visione, progetto e idealità, aiutando i gruppi e le organizzazioni a non chiudersi in sé stessi e a non perdere di vista le loro prerogative di gratuità e la dimensione politica. In tale visione il Mo.V.I., e con esso ogni gruppo aderente, non avrà come prima preoccupazione sé stesso, ma “il mondo” da cambiare e di conseguenza, come diceva Luciano Tavazza, do-

vrà avere ben chiaro “che cosa fa per il mondo” e “spingere lo sguardo al di là dei servizi resi”, in coerenza con una Carta dei Valori della Cittadinanza e del Volontariato, manifesto ideale a cui ispirarsi. Seguendo il pensiero del suo fondatore, l’aspettativa nei confronti del Mo.V.I. che punta alla “terra permessa”, è quello di riprendere ad essere punto di riferimento e di guida per aiutare le diverse espressioni del volontariato<sup>32</sup> a mantenere identità e autonomia senza pericoli di regressione autoreferenziale o di trasformazione in qualcosa d’altro dalla sua originaria natura di organizzazione di volontariato.

Dal 2000, con la legge di riforma dell’assistenza sociale e la modifica costituzionale che introduce il principio di sussidiarietà orizzontale, si è creata la possibilità di aprire una **nuova fase del rapporto tra volontariato organizzato e rappresentanza istituzionale** per cui, oltre a tenere alti i valori peculiari e i bisogni dei cittadini attraverso tutela e innovazione dei servizi - e proprio per farlo meglio - il volontariato è chiamato a fondare un patto di

---

<sup>32</sup> Ovvero quello basato sul paradigma dell’altruismo e quello basato sul paradigma della reciprocità per la cura di un bene comune, ovvero di tutti o della comunità di appartenenza. Altra cosa è l’interesse comune degli associati appartenenti, ad esempio, ad una bocciofila o ad un gruppo filatelico.

leale e trasparente collaborazione con le amministrazioni pubbliche per la programmazione generale delle politiche sociali. In questa fase vige il paradigma della partecipazione decisionale secondo il modello di amministrazione condivisa<sup>33</sup>. Da qui il bisogno delle OdV di coordinarsi, fare rete, costruire cartelli di settore e/o di territorio per esprimere posizioni comuni, proposte unitarie e rappresentarle ai soggetti istituzionali, anch'essi interessati ad un confronto con un'entità rappresentativa dei molteplici soggetti del territorio, per deliberare scelte di politiche sociali in appositi organismi non solo consultivi, via via cresciuti con l'evoluzione del *Welfare*<sup>34</sup>. In questa fase non basta la *mission* operativa delle specifiche OdV ma è necessaria una *vision* più ampia del volontariato, rappresentativa di una concezione innovativa delle politiche sociali, con uno sguardo d'insieme e non autoreferenziale sul sociale, con una strategia dell'azione guidata da rappresentanze qualificate e attive ai vari livelli decisionali.

---

<sup>33</sup> Cfr., Arena G., Cotturri G., *Il valore aggiunto*, Carocci Editore, Roma, 2010.

<sup>34</sup> Proprio per questo si nota una tendenza all'autonomizzazione delle sedi periferiche del volontariato nei confronti delle organizzazioni nazionali o al passaggio da un rapporto di tipo gerarchico ad uno federativo, in ragione della valenza locale delle politiche sociali.

Sia pure con alcune eccezioni, le poche ricerche e analisi raccolte attestano, in generale, come sia stata debole la capacità del volontariato organizzato di rappresentare bisogni e istanze dei cittadini nei luoghi e ai Tavoli della partecipazione istituzionale alle politiche sociali, sanitarie e del territorio. Anche in regioni dove il processo partecipativo era più avanzato, come in Emilia Romagna e Toscana.

Questi problemi dovuti sia alla scarsa propensione da parte delle Amministrazioni pubbliche a garantire il buon funzionamento di organismi, Tavoli e spazi di partecipazione al volontariato, sia alle difficoltà di questo a fare rete e a darsi rappresentanze unitarie e autorevoli<sup>35</sup>, e a saper interloquire con i soggetti pubblici per incidere dove si prendono le decisioni (es. I Piani Sociali di Zona). Tali Organismi coinvolgono tutte le realtà di Terzo settore, e nel caso di cooperative e imprese sociali si profila, oltre alla inevitabile tendenza a monopolizzare i processi decisionali, anche un certo “conflitto di interesse” tra il ruolo di fornitori di servizi per le amministrazioni pubbliche e di attori ai Tavoli di

---

<sup>35</sup> Come prevede la “Carta della rappresentanza”, strumento proposto al volontariato nel 2008, su iniziativa dell’allora presidente del CELIVO (Genova) Stefano Tabò, ma decisamente caduta nel vuoto.

programmazione su quali politiche sviluppare<sup>36</sup>.

Il tema della rappresentanza del volontariato come soggetto politico che si autogoverna e si confronta con la società e le istituzioni è attualmente, soprattutto dopo la legge di Riforma del Terzo settore, un punto serio di difficoltà così come lo è per lo stesso Terzo settore nel suo insieme, come si riferirà in un paragrafo successivo (numero 13).

---

<sup>36</sup> Cfr., Ranci C., *Pubblico e privato nell'ambito dei servizi sociali. Il Welfare mix negli anni della grande recessione*, in (a cura di) Ascoli U. e Pavolini E., 'Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia', Bologna, Il Mulino, 2017, pp.85-108.

## 6

### La strutturazione dei Centri di Servizio per il Volontariato

Si può senz'altro affermare che negli anni 2000 **crece la capacità operativa dei Centri di Servizio per il Volontariato**, partiti nel 1997 e attivi in tutte le regioni solo dal 2004, ma dopo aver scontato non poche difficoltà iniziali e qualche fallimento. Il bilancio di questa esperienza, per lo più ormai ventennale, alla vigilia della Riforma del Terzo settore, che ha poi modificato la strutturazione e gestione del sistema, si presentava per quanto variegato complessivamente con un saldo positivo. Certo i problemi registrati nel tempo non sono stati pochi come la fatica a far avanzare una cultura della rete tra le OdV, la propensione a rispondere alla domanda di servizi in modo standardizzato e senza una visione dei traguardi da raggiungere e un'attività di formazione ad essa adeguata; l'agevolazione delle grandi organizzazioni che meglio li rappresentano, il sostegno alla nascita di tanti gruppi (talvolta su mandato dell'ente regionale), compresi quelli che magari presentavano motivazioni deboli, risorse e forze in campo risicate,

scarso radicamento e tensione operativa, o che aumentano la frammentazione di organismi omologhi a quelli già presenti. Da qui l'emergere di tante "organizzazioni dei presidenti", spesso prive di spessore culturale e progettuale e in attesa di ottenere qualche fondo su progetti. Talvolta i CSV sono divenuti referenti delle istituzioni, in carenza di una rappresentanza naturale e organizzata a livello locale e regionale, talvolta troppo schiacciata sulla politica se non proprio collaterale o a ridosso di logiche clientelari rispetto ai gruppi di potere locali. Non sono mancate poi alcune difficoltà di gestione trasparente dei fondi a fronte di programmazioni all'inizio molto abborracciate e solo con il tempo più chiare e performanti. Tuttavia vi sono Centri che hanno dimostrato di eccellere per uso dei fondi e promozione del volontariato, per impulso all'innovazione e come scuola qualificata di progettazione e partecipazione. In generale, il contributo forse più positivo dei Centri è nel segno della promozione della solidarietà delle giovani generazioni con il lavoro spesso sistematico nelle scuole che proprio in questo drammatico periodo di pandemia sembra cominciare a dare i suoi frutti alla luce dell'emergere dell'impegno solidaristico dei giovani, in attesa di proposte più convincenti con la loro cultura. Il panorama pertanto è varie-

gato e molto dipende dagli stimoli ricevuti dai Comitati di Gestione dei Fondi e da una *governance* estesa ai territori dove sono inserite e impegnate molte OdV e dove vi è stata coesione e continuità tra la dirigenza e la presidenza. Un ruolo positivo ha svolto nel tempo la funzione di monitoraggio e di controllo comparato della “Consulta nazionale dei CoGe” fornendo ai singoli Comitati regionali sostegno e strumenti di programmazione e rendicontazione uniformi per i CSV, anche con lo sviluppo di una piattaforma informatica e, in qualche caso, di indirizzo delle attività progettuali. Rispetto al sistema dei CSV è stato importante poi il governo collegiale dei fondi (tra ACRI<sup>37</sup>, Consulta dei Coge, Forum Terzo Settore, CSV.net, ConVol), che ha permesso di riequilibrare la sperequazione di risorse disponibili tra le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno, e quindi istituire - con il Protocollo d’intesa del 2005 - la Fondazione con il Sud oggi impegnata con ingenti fondi e progetti ambiziosi nel contrastare la povertà educativa, spesso la prima causa di ineguaglianze e povertà<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> L’Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio.

<sup>38</sup> Nasce così l’Impresa sociale “Con i bambini”, con il fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile. A seguito di tale scelta i CSV delle sei regioni ricadenti nella competenza della Fondazione con il Sud non hanno più potuto disporre dei fondi aggiuntivi per sostenere la progettazione sociale delle OdV.



## 7

**Verso una Riforma del Terzo settore**

Una delle ragioni che probabilmente ha fatto abbandonare l'idea di una revisione della L. 266/1991 a inizio millennio è stata quella di puntare ad un obiettivo più ambizioso, quello di una legge che avesse la visione complessiva del Terzo settore. Vi era già all'epoca un dibattito che tendeva a considerare come inderogabile e qualificante un testo unico sul Terzo settore che si auspicava prettamente promozionale, capace di definire e di semplificare, uniformando la frammentaria legislazione allora vigente (a "canne d'organo") e i suoi contenuti specifici e trasversali (es. la parte fiscale) e rendendo meno gravosi gli adempimenti burocratici, per essere alla portata anche delle piccole organizzazioni, e quindi, della parte più densa del fenomeno. Una ricerca condotta alle soglie dei primi dieci anni del secolo sulla legislazione regionale ne attestava lo stadio evolutivo<sup>39</sup>. Nel volontariato alcuni istituti di partecipazione

---

<sup>39</sup> Cfr., Frisanco R., *Volontariato e nuovo Welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci Editore, Roma, 2013, pp.219-238.

erano decaduti (es. Osservatorio regionale), nove Regioni li avevano abrogati o mai attivati, mentre altrettante avevano modificato la normativa regionale sul volontariato dopo il 2000. La tendenza è stata anzitutto di emanare un'unica legge per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale - (Valle d'Aosta e Friuli-V.Giulia) - e, successivamente, di predisporre un testo unico sul Terzo settore e istituire Tavoli di consultazione dei soggetti del Terzo settore (Lombardia e Liguria). Altre nove Regioni hanno legiferato in direzione di un Tavolo rappresentativo di tutti i soggetti del Terzo settore o di un loro coinvolgimento nelle deliberazioni delle politiche sociali. Tuttavia anche questi Tavoli, Consulte o Conferenze faticavano a partire e ad essere organi effettivi di partecipazione unitaria delle diverse forze del Terzo settore. Inoltre si diversificano anche rispetto all'oggetto della partecipazione, che poteva essere di ampio coinvolgimento e mandato (anche propositivo e su più materie, come in Emilia-Romagna) o ristretto ad un ruolo specifico, come si verificava in Campania. Nella generazione legislativa che allora si profilava, si intravedeva un percorso finalizzato ad un testo unico del Terzo settore con un tendenziale superamento degli organismi consultivi settoriali a vantaggio di organismi di Terzo setto-

re, e non solo nell'ambito delle politiche sociali in attuazione della legge 328/2000.

Nel 2014 il governo annunciò l'avvio della Riforma del Terzo settore che si realizzerà tra il 2016 (L. 106) e il 2017 con il Decreto Leg.vo n. 117 relativo al Codice del Terzo settore. Anche le organizzazioni di volontariato sono state disciplinate dentro una legge organica che comprende tutti i soggetti del Terzo settore, considerati tali in quanto svolgono attività di "interesse generale", locuzione chiara nell'articolo 118 u.c. della legge costituzionale quanto ambigua e comprensiva di ogni attività di utilità sociale nel Codice (art. 5)<sup>40</sup>. L'OdV "diventa" un Ente di Terzo Settore (ETS) senza un evidente profilo di specificità. La legge 266/1991 viene pertanto abrogata. Si apre così una nuova pagina ancora tutta da scrivere per il volontariato.

---

<sup>40</sup> Moro sosterebbe che tale articolo "fa sì che chi si spende per l'interesse generale è trattato allo stesso modo di chi si mette insieme per coltivare passioni e interessi perfettamente legittimi ma privati e di chi fa della condizione di essere "non profit" niente altro che un buon affare". In Moro G., *Contro il non profit*, Editori Laterza, Bari, 2014, pag. 8.

## 8

### La Riforma del Terzo settore e il volontariato

Si verifica un paradosso: il volontariato dopo aver fatto da apripista o da “*start up*” al Terzo settore è considerato oggi, soprattutto per la sua maggioritaria componente molecolare, un soggetto marginale e viene valorizzato più per la disponibilità di singole persone che per il ruolo delle organizzazioni solidaristiche. A meno che non abbia le sembianze di una organizzazione semi-professionalizzata che gestisce servizi. La centralità viene assunta dalla mera gestione dei servizi e quindi dall’economia sociale e dal modello dell’impresa sociale, per cui si guarda al Terzo settore soprattutto come ad un giacimento occupazionale e principale stampella del *Welfare* nel frattempo alquanto impoverito. La Riforma del Terzo settore, con il relativo Codice, è coerente con questo pensiero, pur se inizialmente le spinte a realizzarla sono state diverse<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Tra queste vi sono: l’esigenza di definire il perimetro del Terzo settore e di armonizzare la materia dopo la stagione delle leggi per singole forme organizzative; riordinare il settore in considerazione dei cambiamenti intervenuti; incentivarne sviluppo e innovazione

Va segnalato come la Riforma non espliciti l'importanza sociale del ruolo del Terzo settore né quale sia la sua funzione, né il "valore aggiunto" distintivo rispetto al mercato e allo Stato. In altri termini, non indica il paradigma che lo qualifica e che lo definisce in positivo come diverso (soggetto sociale di cambiamento), pur superando l'idea del "comparto residuo". Manca nel progetto di riforma "un pensiero organico sulla natura e sul ruolo del volontariato e del Terzo settore"<sup>42</sup> e una chiara visione del modello di *Welfare* da perseguire, così che si può avere la percezione che tale riforma valorizzi strumentalmente il Terzo settore per un'attribuzione di responsabilità prevalente nella pura gestione di servizi e interventi.

Molte sono state le critiche rivolte a questo progetto riformatore, anche in riferimento alla sua costituzionalità rispetto al diritto (e valore) dell'autonomia delle formazioni sociali<sup>43</sup>, sottoposte ad

---

dando ad esso centralità nell'ambito delle politiche sociali per i meriti acquisiti negli ultimi trenta anni, quelli della sua crescita esponenziale.

<sup>42</sup> Cfr., Borzaga C. in, *L'imprenditorializzazione del volontariato e dell'intero Terzo settore*, in 'La solidarietà è reato? Associazione L. Tavazza, Roma 2020 (p. 17) e in [www.lucianotavazza.org](http://www.lucianotavazza.org).

<sup>43</sup> Per Giovanni Moro essa è illegittima in quanto "*le formazioni sociali non possono essere riformate, né del governo, né dal Parlamento*" in 'Vdossier', *Incroci di cultura e Riforma. Idee, principi e*

una “*ossessiva disciplina di segno regolamentare*” e per il fatto di garantire “*tutele specifiche solo per gli enti iscritti nel Registro del Terzo settore*”<sup>44</sup> e non invece per l’attività di “interesse generale” che gli enti di Terzo settore generano. Mentre è evidente che, in virtù del principio di sussidiarietà, tutti gli enti di Terzo settore (d’ora innanzi ETS) che operano per l’interesse generale devono poter essere supportati, agevolati dalle Amministrazioni pubbliche, non solo pertanto quelli iscritti al Registro nazionale. Ovvero la scelta di iscriversi non dovrebbe essere vincolante per avere l’appoggio del Pubblico, a parte l’accesso a bandi e convenzioni.

Nelle aspettative e nei proclami la legge avrebbe dovuto semplificare procedure e burocrazia, invece ha reso più onerosa la gestione degli ETS in generale, mentre l’architettura dei controlli è alquanto pesante se non “borbonica”. Le norme sono sbilanciate su vincoli, adempimenti burocratici e controlli con oneri tipici delle organizzazioni produttive

---

*valori per orientarsi nella nuova legge del Terzo settore, Anno 8, N. 3/2017, pp. 43-49.*

<sup>44</sup> Cfr., Lipari N., *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in ‘Problemi dei nostri tempi’, n. 1, 2018. Per Lipari è un testo nato vecchio e tutto incentrato sul “*tentativo di ricondurre l’attività del Terzo settore sotto l’ombra disciplinare dello Stato*”.

(bilancio economico e sociale, revisori, valutazione di impatto, ecc.). Per le piccole organizzazioni di volontariato, che costituiscono una parte rilevante del fenomeno (nelle rilevazioni degli anni 2000, 4 su 10 avevano meno di 10 volontari), iscriversi al Registro unico del volontariato appare un percorso proibitivo, il risultato è che le nuove forme del volontariato non sono di certo in grado di farlo né vengono invogliate a strutturarsi maggiormente. Molte realtà locali e di dimensioni contenute rischiano di restare fuori (o sceglieranno di farlo) dal registro degli enti del Terzo Settore.

Di fatto il Codice è uno strumento normativo pensato non per il volontariato, a parte qualche spazio previsto per le sue reti nazionali, ed è cucito addosso ad altre organizzazioni di Terzo settore, *in primis* alle associazioni nazionali di promozione sociale. In questo disegno normativo tutte le ETS sono spinte ad assumere di fatto la forma di impresa<sup>45</sup>. Come rileva magistralmente Borzaga *“La riforma, se vista dal punto di vista del volontariato, risulta troppo sbilanciata a favore dell’evoluzione in senso produttivo di tutte le organizzazioni*

---

<sup>45</sup> L'intento del governo era quello di rafforzare la dimensione produttiva del settore, cioè la sua capacità di aumentare l'offerta di servizi sociali in un contesto in cui l'offerta pubblica risulta sempre meno in grado di soddisfare una domanda crescente.

*del settore, e tende a imprenditorializzare l'intero Terzo settore invece di spingere verso una migliore articolazione interna tra organizzazioni imprenditoriali, come le imprese sociali, e organizzazioni non imprenditoriali. In tal modo la riforma rischia di appannare la specificità delle organizzazioni di volontariato sottovalutandone le funzioni di tipo non produttivo*"<sup>46</sup>.

Al volontariato la Riforma del Terzo settore porta in dote pochi vantaggi e tanti problemi.

La nuova normativa riconosce tuttavia il valore della scelta personale dei cittadini che decidono di dedicarsi gratuitamente al servizio per gli altri o la comunità e ad optare per il loro impegno nelle altre organizzazioni di Terzo settore. Tuttavia se i volontari possono operare nelle imprese sociali fino ad un numero pari a quello dei lavoratori, non sono presenti con una loro rappresentanza negli organi di governo - così da innervarli in senso democratico - pur se riconosciuti come "risorsa aggiuntiva" a quella del personale remunerato.

Il testo di Riforma non riconosce invece alle orga-

---

<sup>46</sup> Cfr. di Borzaga C., *L'imprenditorializzazione del volontariato e dell'intero Terzo settore*, in *La solidarietà è reato? Le nuove professioni del volontariato*, Associazione Luciano Tavazza, Roma, 2020, pp. 109-110.



nizzazioni di volontariato la specifica vocazione e identità e quindi, come direbbe Tavazza, ne depotenzia di fatto la dimensione politica. **Non specifica ruolo, peculiarità e funzioni prioritarie delle organizzazioni di volontariato**, considerate alla stregua degli altri ETS<sup>47</sup>. Dove sono l'*advocacy*, l'educazione alla solidarietà e la promozione della cittadinanza attiva, la tutela dei diritti, la capacità di analisi dei bisogni, la sperimentazione di nuovi servizi, l'intervento preventivo? Non sembra avere recepito nemmeno l'evoluzione del volontariato rispetto ai nuovi ruoli e alle nuove forme con cui si presenta accanto a quelle più tradizionali. Scompare la specifica identità del volontariato che la legge 266 ribadiva essere il "**fine esclusivo della solidarietà**" verso terzi nella sua nobile funzione politica e costituzionale di rimuovere le cause che generano disagio, sofferenza, discriminazione, disuguaglianza e degrado in generale. Vocazione e *mission* diversa, ad esempio, da quelle dell'associazionismo di promozione sociale, della cooperazione sociale e delle fondazioni. Eppure Tavazza,

---

<sup>47</sup> Gli Enti del Terzo Settore sono stati prima definiti dalla legge 106/2016 e poi disciplinati dal Codice del Terzo settore (Decreto L.vo 3 luglio 2017, n. 117). La Legge quadro n. 328/2000 "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" specificava almeno la necessità di stabilire "le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi".

che è stato tra i promotori del Forum del Terzo Settore poco prima della sua scomparsa scriveva che è *«necessario più che mai distinguere l'originalità delle finalità delle componenti del Terzo settore nelle loro diverse vesti e obiettivi istituzionali; una diversità che è ricchezza, se le autonomie possono essere coordinate e valorizzate nella unicità dei comuni obiettivi finali»*.

Egli riteneva che il volontariato, salvaguardato nella sua autonomia e originalità, avrebbe consentito al Terzo settore di vincere *«la sfida che non potrà essere solo economica se si vorranno contaminare lo Stato e il mercato con una nuova e concreta cultura della solidarietà»*.

## 9

**Codice del Terzo Settore: le criticità  
per il volontariato<sup>48</sup>**

Entrando nel merito degli articoli del Codice che riguardano il volontariato emerge una forte discontinuità rispetto al passato, in particolare laddove:

1. stabilisce (art. 32, secondo **comma**) che **possono essere soci di una OdV altri Enti di Terzo settore**, fino al 50% del numero di organizzazioni di volontariato (d'ora innanzi OdV) associate. C'era bisogno di questa aggiunta che di fatto spinge verso una sorta di "ibridazione" equivoca?
2. **impone senza una ragione convincente un numero minimo di 7 soci** per il riconoscimento e l'iscrizione al Registro che la L. 266 non prevedeva escludendo dal Terzo settore una gran parte delle attuali organiz-

---

<sup>48</sup> Tale disamina è presente in modo più approfondito in Frisano R., *Luciano Tavazza e il volontariato: dalla memoria al futuro. L'avventura di un profeta della solidarietà*, Palombi Editori, Roma, 2018, pp. 179-185.

zazioni, mentre consente di continuare ad avere cooperative sociali con soli tre soci e Srl imprese sociali anche con due soli soci.

3. stabilisce che **il numero di lavoratori impiegabili nell'attività di una OdV non possa superare il 50% del numero dei volontari associati** (art. 33, c. 1); così è possibile, ad esempio, che una OdV abbia 10 volontari che svolgono mediamente attività per 2 ore alla settimana (totale 20 ore) e 5 dipendenti che invece lavorano per 36 ore alla settimana (180 ore). Tale indicazione stona con la dicitura della L.266 - abrogata - che le OdV *«possono assumere lavoratori (...) esclusivamente nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta»*. La norma si presta a favorire una parziale conversione verso il modello egemone dell'impresa sociale - pur senza diventare formalmente tale, ma si pensa ad una sorta di "impresa a metà" - con il rischio aggiunto di una competizione scorretta con altri ETS vocati alla gestione dei servizi; ovviamente il rischio aumenta per le medio-grandi OdV. Viene così meno quanto era stato stabilito dalla L. 266 per cui una OdV si doveva avvalere *“in modo determinante e prevalen-*

*te delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti”* (art. 3, comma 1). Con il Codice il “determinante” sparisce. **Ma se i volontari non “determinano” finalità e obiettivi possiamo ancora parlare di una OdV?** A catena poi questo aspetto critico intacca un altro punto fermo della L. 266 e della Carta dei Valori del Volontariato, quello per cui l’attività dei volontari, tramite l’organizzazione di cui fanno parte (intesa come strumento, come mezzo e non come fine), è quella prestata *“esclusivamente per fini di solidarietà”* (art. 2, comma 1). Come è possibile perseguire questi fini se si deve garantire la remunerazione del personale e quindi piegare la capacità di risposta ai bisogni non coperti o ai diritti non riconosciuti dei cittadini alle inevitabili esigenze di accesso alle risorse presenti sul mercato sociale dei servizi? L’OdV sarà costretta a prendere in gestione servizi anche a qualunque costo, a partecipare ai bandi più diversi per poter incamerare finanziamenti attraverso progetti definiti da altri, piuttosto che cercare finanziamenti per rispondere ai bisogni dei suoi destinatari finali. Il lavoratore dell’OdV finisce per prevalere sul volontario e sul de-

stinatario/utente e quest'ultimo sul cittadino. Tavazza a suo tempo aveva evidenziato «*il rischio di un volontariato trasformato in agenzia erogatrice di servizi non per cittadini ma per utenti*». L'inevitabile sostegno dell'occupazione diviene un fine vincolante per la OdV rispetto alla sua libertà di movimento, con perdita di autonomia e capacità di proposta critica rispetto alle Amministrazioni Pubbliche, soprattutto sul versante della progettualità innovativa; oltre al fatto di dover forzare la propria struttura organizzativa per garantire soprattutto attività *routinarie*, perdendo quella flessibilità che permette di calibrare le risposte e adattare ai bisogni emergenti. Inoltre c'è il problema di come garantire il difficile equilibrio tra l'anima ideale e l'anima efficientistica rappresentata dalla componente professionalizzata che può creare dilemmi e lacerazioni, sia a livello gestionale che partecipativo. Non era meglio allora spingere le organizzazioni di volontariato che oramai agiscono come vere e proprie imprese sociali ad assumere uno *status* più coerente<sup>49</sup>?

---

<sup>49</sup> Fin dagli anni '80 vi è una componente più organizzata del vo-

4. **snatura il principio di gratuità**, laddove prevede la possibilità di rimborsi spesa sulla base di una semplice autocertificazione per un massimo di 10 euro al giorno (indipendentemente dal numero di ore) e di 150 euro al mese. Con il riconoscimento di una sia pur minima “ricompensa” dell’attività volontaria viene affermato il superamento del valore della gratuità e si legittimano di fatto anche i rimborsi forfettari<sup>50</sup>. Inoltre mette **a rischio il requisito della gratuità delle prestazioni** (ben presente nella L. 266, art. 2, c. 2) in quanto si dice che *“per l’attività di interesse generale prestata le OdV possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate”*. Laddove tra le spese ci siano anche quelle di un eventuale personale retribuito di fatto si conferma il sostegno all’evoluzione

---

lontariato che ha paura del concetto di impresa, ha paura di pensarsi impresa quando lo è diventata di fatto. In altri termini vi è molta resistenza ad accettare l’idea che una organizzazione nata come volontariato possa trasformarsi in impresa sociale, laddove riesce ad ottenere risorse e a farsi carico in maniera sistematica e continuativa dell’erogazione di un certo servizio.

<sup>50</sup> Poiché uno stesso volontario può essere attivo anche in più di una organizzazione vi è il rischio che diventi un’indennità di disoccupazione, se è un giovane, o una integrazione alla pensione, se anziano.

del volontariato-impresa. E poi se i rimborsi vengono dalle Amministrazioni pubbliche potrebbe avere un senso, ma chi può escludere che l'OdV incassi i rimborsi dai diretti beneficiari? Possibilità che nella formulazione precedente del comma era addirittura prevista.

Abrogata la L. 266 va richiamato l'articolo 2 della Carta dei Valori del Volontariato per cui *«la gratuità è l'elemento distintivo dell'agire volontario e lo rende originale rispetto alle altre componenti del Terzo settore e ad altre forme di impegno civile»;*

5. **mette la promozione della cultura della solidarietà a carico delle Amministrazioni pubbliche** (art. 19). E' curioso che siano le Amministrazioni pubbliche a intestarsi questo compito, sia pure "attraverso il coinvolgimento delle OdV e di altri ETS". Tavazza è sempre stato categorico nel sostenere l'autopromozione del volontariato:

«sarebbe inconcepibile un volontariato autentico promosso dalle istituzioni, dai partiti politici o dal potere economico, perché inevitabilmente sarebbe destinato a diventare luogo di conformismo, di consenso di parte, di conservazione dell'esistente.



Spegnerrebbe così le motivazioni e l'impegno dei volontari».

6. **ridimensiona i CSV** nonostante essi rappresentino un istituto innovativo anche nel panorama europeo e siano risultati finora, sia pure in diversa misura, importanti nell'accompagnare la crescita e la qualificazione del fenomeno<sup>51</sup>. Vi sono dubbi e perplessità sul loro nuovo assetto e sul sistema centralizzato dei poteri e dei controlli imperniato sull'Organismo Nazionale di Controllo (ONC) - diversamente da quanto stabilito all'art. 5 la legge 106/2016<sup>52</sup> - dato anche il ruolo marginale accordato agli Organismi Territoriali di Controllo (OTC). Per i CSV si sono dilatati compiti, *partner* e *target* e la loro centralità si è focalizzata sui volontari dovunque operino e qualunque identità abbiamo (volontari come altruisti o come soci che condividono un bene loro esclusivo) più

---

<sup>51</sup> Ne dà una discreta dimostrazione la recente pubblicazione (a cura di) Augello G., *Venti anni di servizio. CSV 1997-2017. Una storia di promozione del volontariato*, CSVnet, Roma, 2018.

<sup>52</sup> ..."revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione dei centri di servizio per il volontariato, svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale" (art. 5, comma 6 lettera f).

che sulle organizzazioni di volontariato, purché iscritte al Registro Nazionale (RUNTS), con buona pace delle non iscritte<sup>53</sup> che non hanno più titolo ad essere considerate utenti legittime di queste agenzie nate invece, a suo tempo, per sostenerle senza discriminazione<sup>54</sup>. Le piccole organizzazioni sono penalizzate due volte: per i gravosi adempimenti burocratici qualora vogliano iscriversi al Registro unico del Terzo settore e per il fatto che se in passato lamentavano minore attenzione da parte dei CSV, con il nuovo assetto tale attenzione rischia di ridursi ulteriormente;

## **7. abroga la L. 266/1991 facendo perdere così i luoghi-momenti di rappresentanza,**

---

<sup>53</sup> Dalla lettura degli art. 61 e 63 sembrano sparire dai *radar* dei CSV le OdV non iscritte al registro nazionale (nel 2014, il 38% di quelle note ai CSV), o almeno esse non risultano un *target* esplicito dei Centri (come lo erano per l'art. 4 del Decreto 8.19.1997) indebolendo così presumibilmente la domanda e l'offerta di servizi.

<sup>54</sup> I CSV vengono a perdere aderenza territoriale a svantaggio delle organizzazioni e dei volontari, soprattutto nelle aree montane e periferiche, mentre aumentano i compiti senza garanzia di un aumento delle risorse che devono utilizzare per una platea più vasta di volontari. Desta poi perplessità il fatto che i CSV si debbano attenere agli «indirizzi strategici generali» stabiliti dall'Organo Nazionale di Controllo - bypassando per altro i livelli regionali - spodestando di questo compito il volontariato che è soggetto del proprio sviluppo solo se è esso stesso a dettare le linee strategiche e operative dei Centri.

**consulenza e riflessione specifici delle organizzazioni di volontariato** quali erano l'Osservatorio del Volontariato e la Conferenza Nazionale del Volontariato con diretta ricaduta a livello regionale dove vengono meno i relativi organismi partecipativi (Conferenza Regionale e Osservatorio) che dovranno essere allargati a tutto il Terzo settore. Nei nuovi organismi partecipativi il volontariato è rappresentato dal Forum nazionale del Terzo settore e dai Forum regionali che al loro interno annoverano per lo più associazioni di promozione sociale (APS). Gli organismi previsti dalla legge 266/1991 andavano sicuramente sottoposti a verifica e ad una profonda rivisitazione piuttosto che eliminare i luoghi di rappresentanza del già eterogeneo universo del volontariato, così si disperde il loro riferimento identitario e cresce la difficoltà anche per la popolazione nel riconoscere una OdV rispetto ad un generico ETS. Si indebolisce probabilmente anche la capacità di elaborazione dei temi che sostengono la *mission* del volontariato. Vi è pertanto da chiedersi: come si esprimerà nei prossimi anni la soggettività politica autonoma del volontariato a livello nazionale e

regionale?

In conclusione se Tavazza vedeva nel Terzo settore e nel Volontariato organizzato delle forze che avrebbero aiutato il Paese a crescere in partecipazione democratica ed equità, il Codice del Terzo settore sembra allontanare questa prospettiva. Anzi c'è chi parla di *«tradimento del retaggio di Luciano Tavazza perché tende a inglobarli, e particolarmente il volontariato, all'interno di un sistema o mercantile o istituzionale che è proprio quello che il volontariato non deve e può fare»*<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr., Lipari N., *ibidem* (vedi nota 22).

## 10

### **Il volontariato negli anni 2000 tra crisi di identità e parabola del Welfare**

Rispetto alla fine degli anni '90 sono molti i segnali di un cambiamento del volontariato e questa traiettoria era già palese con i dati seriali delle rilevazioni a cavallo tra il '900 e il 2000. D'altra parte si tratta di un fenomeno di per sé dinamico che risente del suo tempo, dell'evoluzione della società in un mondo globalizzato, oltre che della traiettoria del *Welfare*.

Negli ultimi 20 anni diversi problemi epocali hanno fatto sentire la loro influenza: una globalizzazione spinta dall'economia neoliberista, espressione prevalente di un capitalismo finanziario selvaggio con il suo corollario di disuguaglianze sociali, di genere, generazionale e territoriale, di precarizzazione e rarefazione del lavoro che colpisce le giovani leve, oltre al crescente degrado ambientale, la pauperizzazione diffusa dopo una lunga crisi economica che la recente crisi pandemica ha procrastinato e aggravato, la crisi demografica per la crescente denatalità, l'immigrazione gestita

con la retorica della “sicurezza”, l’indebolimento del *Welfare* e della esigibilità dei diritti, cara alla nostra Costituzione ed enucleata nell’art. 3. E sul piano culturale l’eclissi delle appartenenze e ancor più delle rappresentanze per la frammentazione sociale e le spinte all’individualizzazione. Anche la personalizzazione della politica, il populismo dilagante e sovranista e la volatilità del consenso dei partiti, oltre che segnalarne la crisi sta dentro questo vasto processo. Tutti questi problemi, in particolare quelli dell’acuita disuguaglianza economica e sociale e dell’esclusione, soprattutto dei giovani<sup>56</sup>, dalla “regolare” partecipazione al mercato del lavoro, contribuiscono a definire “un orizzonte di instabilità e insicurezza che non può non ripercuotersi negativamente sulla riproduzione e il mantenimento dei rapporti e dei legami fra persone, gruppi sociali e territori”<sup>57</sup>.

Non mancano anche i **segnali positivi**, che vanno sempre evidenziati, alimentati e supportati con

---

<sup>56</sup> Va considerata con preoccupazione l’altissima percentuale di giovani fuori dal circuito dell’istruzione e della formazione professionale, oltre che del lavoro. I cosiddetti NET fra i 15 e i 24 anni raggiunge in Italia il valore più elevato tra i Paesi dell’UE.

<sup>57</sup> Cfr. di Ascoli U. e Sgritta G.B., *Logoramento dei legami sociali, sistemi di welfare e solidarietà di base*, in ‘La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2/2020.

quella lettura dei “segni dei tempi” che sa scorgere e organizzare la speranza ovunque si manifesti. C’è una crescente disponibilità all’impegno nelle sfide sociali e ambientali e oggi in ogni territorio sono disponibili competenze, strumenti, risorse, esperienze in grado di misurarsi con le domande di cambiamento progettuale, non episodico né leaderistico. Anche il volontariato organizzato è chiamato a uscire dal proprio torpore, dalla propria paura di essere omologato e rimettersi in cammino con nuove energie e motivazioni.

Certo molti gruppi di volontariato vivono un persistente **problema di identità** come rilevano tra l’altro le poche ricerche realizzate nell’ultimo ventennio<sup>58</sup>. Finita la fase propulsiva degli anni ’80 e ’90, di un volontariato proiettato verso una dimensione politica, non più assistenziale, la sua immagine è stata offuscata da problemi interni ed esterni non risolti. Anzitutto rispetto al rapporto

---

<sup>58</sup> A parte i censimenti ISTAT sulle “istituzioni non profit” che comprende una variegata e disomogenea componente di soggetti (il piccolo gruppo di volontariato insieme il partito politico, il grande ospedale dell’istituzione religiosa, l’associazione bocciolina, quella religiosa...), le ultime ricerche sul mondo della solidarietà organizzata risalgono alle rilevazioni nazionali FIVOL 2006-2008 e alla *survey* del 2014 su un campione stratificato per macro-regioni di 850 organizzazioni di volontariato per iniziativa della Con.Vol e i cui risultati sono pubblicati in Ascoli U e Pavolini E. (vedi note relative).

con le altre organizzazioni di Terzo settore per poca chiarezza e distinzione di ruolo, per scarsa attenzione alla sua ragione d'essere, ai requisiti fondativi (gratuità e solidarietà), alle sue funzioni tipiche che lo hanno portato a cedere ad una sorta di "ibridazione". Ma anche per aver perso di vista la propria visione (scopo, valori, idea di società e di *welfare*) rispetto all'enfasi sugli obiettivi operativi, su una certa retorica del "fare", sulla insidiosa propensione alla funzione produttiva o sull'esecuzione di progetti messi a bando nell'orbita delle istituzioni per competere nello spazio del mercato sociale dei servizi. Spesso per le OdV ha significato "*chiudersi nel proprio particolare con risposte sempre più routinarie*" e in modo "*sempre più autoreferenziale*"<sup>59</sup> e pronte anche "*al cambiamento delle attività per soddisfare la domanda pubblica dei servizi*" o per stare dentro i bandi della progettualità<sup>60</sup>. E così in parte istituzionalizzandosi, assumendo le caratteristiche di altri tipi di organizzazioni (il cosiddetto "isomorfismo organizzati-

---

<sup>59</sup> I virgolettati sono di Sgritta G.B. in, *I diversi volontariati dopo la riforma del Terzo settore: rischi di arretramento e nuove sfide*, pag. 98-99, in *La solidarietà è reato? Le nuove profezie del volontariato*, Associazione Tavazza, Roma, 2020.

<sup>60</sup> Cfr., Ascoli U., Pavolini E., in *Volontari e volontariato italiano. Uno sguardo d'insieme*, pag.44, curatori di *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2017.



vo”) senza però cambiare natura giuridica. Fin dai primi anni del 2000 un quarto del fenomeno era caratterizzato da una crescente professionalizzazione per la presenza di operatori alle dipendenze (spesso decisivi nel progettare e realizzare le attività)<sup>61</sup>. Il volontariato ha così perso un pò di vista le sue elettive funzioni: *in primis* quella educativa, con la diffusione della solidarietà come forma di partecipazione civica, quella di *advocacy* per la tutela dei diritti e di sperimentazione innovativa di servizi e risposte ai nuovi bisogni dei cittadini e delle comunità. Su questo ha inciso anche l’accesso dei volontari ad una formazione esclusivamente strumentale, pure se confezionata dai CSV, cioè molto focalizzata su compiti e prestazioni e meno sull’ascolto e sull’analisi competente dei bisogni, oltre che sul saper essere e sulla cultura peculiare del volontariato, orientato ad intercettare le cause che generano esclusione ed anticipare risposte pertinenti nella dimensione dell’inclusione e del reinserimento. Insieme alla centratura sui risultati operativi e sui servizi ciò ha prodotto un appannamento identitario negli stessi volontari che nelle

---

<sup>61</sup> Questo dato nelle rilevazioni FIVOL 2006-2008 veniva considerato in difetto perché al netto della quota di ODV con volontari a “rimborso spese forfettario” e di non poche unità appartenenti ai grandi enti nazionali (come le Misericordie e l’ANPAS) che per lo più si sottraevano alla rilevazione.

ricerche del primo decennio del secolo identificavano la loro missione più con parole chiave come “utilità sociale” e “non scopo di lucro” che come “gratuità” e “dono”<sup>62</sup>.

Ad accentuare la crisi di identità e di ruolo del volontariato ha concorso anche il **declino dello Stato sociale**, accentuatosi con le politiche di austerità. Nel *Welfare* decentrato e dei servizi, sostenuto dalle riforme legislative degli anni '70 il volontariato aveva trovato sponda e modalità di attivazione e partecipazione nonché terreno favorevole alla sua funzione anticipatrice e di implementazione dell'offerta pubblica - piuttosto ridotta per la tradizionale monetizzazione dei bisogni (erogazioni in denaro) - facendo innovazione, divenendo costruttore di nuovo *Welfare* attraverso la tutela e la promozione dei diritti dei cittadini, in un'ottica realmente sussidiaria e di promozione del ruolo delle relazioni di comunità. Per questo nell'ultimo ventennio del secolo scorso, vi è stato un riconoscimento anche giuridico da parte delle amministrazioni pubbliche della rilevanza sociale,

---

<sup>62</sup> Rilevazioni FIVOL 2006-2008 e riferimento in R. Frisanco, *Volontariato e nuovo Welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci editore, Roma, 2013; cfr, anche Licursi S. e Marcello G. in, *Le organizzazioni di volontariato oggi in Italia: identità, attività e risorse*, in op. citata nota 3.

oltre che della legittimità, delle attività delle organizzazioni autonome della società civile<sup>63</sup>. Nel frattempo non poche OdV sono cresciute come agenzie di servizio e quindi nelle loro dimensioni economiche e organizzative ma con una minor disponibilità, dopo la legge 266/1991, a passare la mano a cooperative sociali o a imprese sociali o ad assumerne la più cogente veste organizzativa.

D'altra parte già sul finire degli anni '90 e poi nel nuovo secolo il sistema del *Welfare* si è andato via via indebolendo sulla base di spinte neoliberiste che cominciarono a mettere in crisi la tenuta dello Stato sociale, la sua sostenibilità sul piano della capacità di spesa e della gestione dei servizi che veniva spesso affidata alle componenti del Terzo settore più forti dal punto di vista organizzativo, finanziario e gestionale. La spesa sociale di promozione e di inclusione era vista come costo e non come investimento e lo stesso si può dire per l'istruzione e la formazione professionale, come attestano i forti ridimensionamenti sulla scuola pubblica, con effetti futuri certi sul decremento di

---

<sup>63</sup> Vanno considerate prima le due leggi del 1990, la n. 241 e la n. 142 che facilitavano accordi di collaborazione tra soggetti privati collettivi e amministrazioni pubbliche e regolamentavano l'affidamento a terzi dell'erogazione di servizi pubblici e poi la legge 266 e la L. 381, entrambe del 1991.

crescita, del capitale culturale e della mobilità sociale<sup>64</sup>. Tutto ciò è avvenuto anche nella lunga crisi economica e sociale che ha attraversato un po' tutti i Paesi dell'Occidente e, in particolare, quelli come il nostro, accrescendo l'area della vulnerabilità quotidiana e insieme il senso di paura e di frustrazione dei cittadini più toccati dalla crisi che ha fatto aumentare il clima di conflittualità sociale e la domanda di sicurezza, anche a fronte dell'ostilità per i poveri, soprattutto di diversa etnia a seguito dell'immigrazione tutta "clandestina" in un Paese che da tempo ha smesso di regolare i flussi di ingresso e a misurarsi con un'adeguata strategia di integrazione nella vita reale dei territori. In questo clima, già impoverito dall'esorbitante crescita della cultura individualistica, anche la solidarietà viene messa in discussione, fino al punto di considerare "reato" il soccorso, le accoglienze e le tutele sancite dalla costituzione repubblicana e dalle convenzioni internazionali dell'ONU<sup>65</sup>. Il volontariato in questo nuovo scenario si è andato a

---

<sup>64</sup> Ben noti sono gli indicatori critici che pongono l'Italia nelle posizioni terminali della graduatoria dei Paesi dell'UE rispetto alla presenza di giovani NEET (non lavorano e non studiano), all'abbandono scolastico precoce, al tasso di laureati.

<sup>65</sup> Non a caso l'Associazione Tavazza ha organizzato nel 2019 il convegno di studio e riflessione su: "*La solidarietà è reato?*"

ri-frammentare, ad articolare in almeno tre gruppi: organizzazioni che si distinguono per il connotato gestionale, orientate alla produzione di servizi, anche in modo continuativo e professionale facendo ampio uso di lavoro remunerato (“volontariato imprenditoriale”)<sup>66</sup>; altre mantengono invece radicamento territoriale ed esercitano una funzione di ideazione di nuove politiche, realizzano progetti in rete e con un taglio comunitario, un rapporto collaborativo con le istituzioni locali (“volontariato innovativo”); altre sono costituite da piccole unità con pochi mezzi e senza l’aiuto pubblico sopravvivono o si limitano a fungere da “ammortizzatori sociali”, relegate ad un ruolo assistenziale e a forte rischio di isolamento (“volontariato residuale”).

Per le OdV in generale vi è stata una perdita di interlocuzione con le Amministrazioni pubbliche al livello della programmazione e della valutazione di servizi e politiche sociali. E’ quindi venuta riducen-

---

<sup>66</sup> Non accettando di trasformarsi in un’organizzazione di Terzo settore più idonea allo scopo come avveniva fino agli anni ’90 (pre-legge) quando l’impegno del volontariato nella gestione dei servizi era visto in ottica di supplenza di un *welfare* pubblico inadeguato. Il volontariato fin dagli anni ’70 e, via via, la cooperazione sociale iniziano a sperimentare, proporre e diffondere o nuovi servizi o nuove modalità di organizzazione dei pochi servizi esistenti, attraendo progressivamente dalle stesse Amministrazioni pubbliche le risorse necessarie a stabilizzarne e ad ampliarne l’offerta. E così generando nuovo *Welfare*.

dosi la loro possibilità di garantire una funzione di *advocacy* attraverso una presenza non formale ai Tavoli dei Piani Sociali di Zona od organismi similari, sia per la debole e frammentata partecipazione del volontariato, quasi sempre considerato come un “convitato di pietra”, sia per il posizionamento dominante a questi Tavoli delle componenti più forti del Terzo settore, sia per la rinuncia delle istituzioni stesse a promuovere forme di confronto progettuale. Ad aggravare la situazione, nello stato di impoverimento del *Welfare* e di crisi economica, vi è la crescita veloce della domanda sociale che costringe il volontariato a intervenire con le sue scarse risorse “per fare di più con meno” e a tornare ad occuparsi a volte necessariamente di “povertà alimentare” come qualche decennio fa. Vengono così compromesse le attitudini del volontariato tese ad esercitare un ruolo innovativo a valenza politica e quindi a svolgere una reale “*susidiarietà*” con le amministrazioni pubbliche. Anche le OdV che mantengono elevata la capacità di testimonianza e di servizio, appaiono deboli nella dimensione politica, in mancanza di una visione e di un pensiero rispetto a quello che fanno, mentre spesso aderiscono a reti solo per partecipare a progetti. Tavazza direbbe che “*non si sentono sfidate dalla storia e protagoniste della vita della loro comunità*”.

## 11

## La transizione del volontariato

Oggi si guarda al volontariato ponendo attenzione a **due aspetti di novità**, impensabili all'epoca di Tavazza, come la sua dimensione economica e la sua "mutazione genetica". Rispetto alla **dimensione economica**, non diversamente dal non *profit*, è considerato in modo prevalente o pervasivo come settore che produce beni e servizi, favorisce l'occupazione e contribuisce alla formazione del PIL<sup>67</sup>. Non a caso nel nuovo millennio si è cominciato a ragionare in termini di "lavoro volontario"<sup>68</sup> come attesta l'elaborazione dell'apposito "Manuale" di misurazione, realizzato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nel 2011 e applicato

---

<sup>67</sup> Nel 2012 l'Istat stimava il contributo economico del volontariato all'1% del PIL.

<sup>68</sup> L'uso della locuzione "lavoro volontario" sembra dar conto della debolezza di entrambi gli "oggetti": da una parte, la crisi del lavoro, rarefatto, atipico e precario, dall'altra, l'appannamento del volontariato, visto (dagli stessi volontari) come attività di "utilità sociale" e "non lucrativa", piuttosto che come "dono" e "gratuità" e quindi sottovalutato per il "valore aggiunto" dei beni immateriali che produce. Inoltre enfatizzando il valore economico dell'azione volontaria in termini di "ore di lavoro" equivalente si perde di vista la valutazione del risultato e l'impatto dell'azione volontaria, soprattutto a seguito di progettualità innovative o sperimentali che aprono nuovi scenari di servizio e di cura dei beni comuni.

dall'ISTAT<sup>69</sup>, che ha stabilito l'equivalenza tra il lavoro volontario e quello professionale<sup>70</sup>.

La transizione di una società pervasa dal “pensiero unico” del liberismo economico e politico non ha avuto effetti solo sul ridimensionamento dello Stato sociale - oggi più “leggero” e delegando alle forze del Terzo settore già promosse sul campo (con legislazione di vantaggio) i servizi di *Welfare* - ma si è riscontrata anche nella dimensione culturale con il prevalere dell'individualismo come cifra ordinaria della vita delle persone, con effetti sulla disponibilità e le caratteristiche dell'offerta pro-sociale. Infatti in questo clima e con la supremazia dei mercati del lavoro e loro deregolazione si sono ridotti i semi dello spirito di comunità. Alle azio-

---

<sup>69</sup> ISTAT 2013 in, *Attività gratuite a beneficio di altri*, in cui per la prima volta ha applicato il manuale OIL, nell'ambito del progetto europeo MESV - Misurazione del valore economico e sociale del lavoro volontario. In linea con questo l'Unione Europea in altri importanti documenti evidenzia un approccio “occupazionistico”, mettendo insieme volontariato e imprese sociali, facendo corto circuito tra lavoro e volontariato.

<sup>70</sup> Uno degli obiettivi del Manuale è di fornire una base per stimare il valore economico del lavoro del singolo volontario tramite le periodiche rilevazioni delle “forze di lavoro”, attribuendo alle ore di lavoro volontario l'ammontare che altrimenti si dovrebbe spendere per pagare qualcuno che svolgesse quel lavoro (il cosiddetto “costo di sostituzione”). Da una parte vi può essere una sovrastima del valore del volontariato e dall'altra, sicuramente, una sottostima dei suoi effetti non rendicontabili.



ni di solidarietà concertate nell'interesse collettivo viene attribuito sempre meno valore così che dedicarsi ai bisogni e ai beni della comunità è una prospettiva che perde molta della sua attrattiva e del suo slancio. Nella stessa crisi economica e di mobilità sociale si riduce lo spazio vitale dell'impegno delle classi medie che hanno formato il nucleo essenziale dei movimenti sociali emersi negli anni '70 e '80.

Dopo la stagione del massimo sviluppo del volontariato è in atto un **rallentamento di ciclo**<sup>71</sup> in cui al difficile ricambio generazionale segue un invecchiamento anagrafico dei volontari e l'assottigliamento delle compagini, per lo più caratterizzate da rigidità interne rispetto alle cariche elettive e da una dinamica partecipativa debole.

Emergono elementi di problematicità nel mutato profilo dei volontari per cui perde decisamente *appeal* il volontario militante, disposto ad assumersi impegni di lungo termine (da presidente o da amministratore dell'associazione), vengono meno le motivazioni esclusivamente altruistiche, acquista maggiore importanza il risultato concreto dell'a-

---

<sup>71</sup> Il "Settimo Compendio statistico" - e ultimo - della Consulta Nazionale dei CoGe segnalava per la prima volta a fine 2014 la riduzione delle OdV note ai CSV.

zione a discapito dell'adesione valoriale alla proposta associativa. I volontari assidui provengono dalla componente adulta matura della società e dai ceti sociali privilegiati, possiedono un titolo di studio superiore e sono più densamente presenti nelle regioni del Nord, aspetti che non riflettono, ancor più oggi, un volontariato alla portata di tutti.

Parallelamente si è andato via via registrando un **nuovo modello di azione volontaria e di partecipazione pro-sociale** come attesta il riscontro sui cittadini disponibili a impegnarsi in modo gratuito. In altri termini:

- a) si afferma un **nuovo modo di stare nel volontariato**, non più partecipativo e fidelizzato in riferimento ai valori ma ai risultati. Vi si aderisce con una maggiore attenzione al proprio benessere esistenziale o alla propria realizzazione (in termini di occasione formativa, espressiva, di socializzazione, di investimento sul capitale sociale), ma in modo meno stabile e continuativo; l'impegno è episodico, legato ad eventi e momenti specifici, mirato alla risoluzione del problema concreto ("mordi e fuggi"), all'obiettivo da realizzare. E' quello che si definisce un "volontariato a

bassa soglia” che va comunque sempre incoraggiato in quanto rimane un antidoto alla cultura individualistica e permette di costruire, a partire da questa disponibilità, proposte di un volontariato pienamente consapevole e maturo;

- b) **ampliamento dei settori di impegno al di là dei classici interventi a favore delle persone fragili**, che hanno spesso finito per confinare il volontariato dentro il perimetro del *welfare*, come la tutela dei territori, dell’ambiente, dei beni culturali per il sostegno e il rilancio anche economico della comunità;
- c) **la crescente partecipazione di singole persone alle attività pro-sociali** (“senza divisa”), impegnate in organizzazioni diverse dal volontariato o in nuovi campi della cittadinanza attiva o nei gruppi informali “di prossimità”, se non proprio a livello individuale. Secondo i dati delle ultime rilevazioni Istat (“Indagine Multiscopo”) i volontari singoli rappresenterebbero 2,5 milioni sui 6 stimati. Il fenomeno dei volontari singoli è cresciuto a seguito di dinamiche di trasformazione sociale e

culturale della società attuale (processo di “individualizzazione”<sup>72</sup>), ma costituisce anche una reazione alle rigidità proprie degli adempimenti burocratici e organizzativi delle compagini più strutturate del volontariato e quindi il tentativo di recuperare spontaneismo e relazionalità diretta.

Si possono qui inquadrare anche le nuove **forme di partecipazione offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione come la rete**. Un esempio in questo senso sono i *social forum* e i *social network*, veri e propri luoghi di confronto e dibattito. In questi spazi virtuali si forma il cittadino monitorante (*monitoring citizen*) informato, attento e pronto ad entrare in gioco nel momento in cui ritiene opportuna una presa di responsabilità con un impegno su un tema o un evento specifico. *Internet* e le piattaforme del *Web* diventano canali di trasmissione delle informazioni e luoghi di discussione e si configurano come strumenti

---

<sup>72</sup> “Tale processo richiede al soggetto di essere “autentico”, di compiere scelte in autonomia, dimostrando a sé stesso ed agli altri chi è e cosa può fare. Non è più, o non solo, l’adesione al gruppo, la scelta solidaristica a contare, ma anche la possibilità di essere sé stessi, di realizzarsi” di Giacomello L., in, *La partecipazione giovanile: definizioni possibili dell’oggetto di indagine*, cfr., di AA.VV., ‘Quando i giovani partecipano, Sviluppo Locale Edizioni, Roma, 2009.

importanti per l'attivismo dei cittadini anche con petizioni e appelli *online*, tanto da coniare il termine di "mediattivismo"<sup>73</sup> Soprattutto tra i giovani vi è una apertura a sperimentare nuove forme di cittadinanza basate sui rapporti in rete che consentono modalità personali, orizzontali e flessibili di presa di responsabilità. Si affermano anche *network* di impegno a livello comunitario poco strutturati, spesso basati su relazioni di tipo informale, di natura amicale, supportati dalle tecnologie dell'informazione interattiva. Ma non manca la possibilità di costituire arene in cui praticare forme di democrazia deliberativa basate su un approccio decisionale che responsabilizza e coinvolge in maniera diretta tutti i partecipanti.

- d) **l'emergere di forme di volontariato che si rifanno al paradigma della "reciprocità" più che a quello della "gratuità"**, laddove il volontario contribuisce a realizzare un'attività di cui beneficia egli stesso, per utilizzare - insieme agli altri - il bene relazionale, culturale o materiale che viene

---

<sup>73</sup> Cfr., Pasquinelli M., *Media Activism. Strategie e pratiche della comunicazione indipendente*, DeriveApprodi, Roma, 2002.

co-prodotto in risposta ai bisogni emergenti di qualità della vita della propria comunità. Viene anche definito “volontario-utente”<sup>74</sup>. E’ proprio sul fronte della tutela e cura dei “beni comuni”<sup>75</sup>, soprattutto materiali (come l’acqua, il parco, l’arredo urbano, le “scuole aperte” al territorio) al fine di migliorare la qualità della vita delle città, dei quartieri o a forte inclusione come la rete laziale delle “Scuolemigranti”; o di coesione come avviene nell’esperienza del movimento dei *retakers*<sup>76</sup> (presenti in almeno 40 città) e nelle forme di *social street*<sup>77</sup>. Tali ambiti e

---

<sup>74</sup> Cfr. di Borzaga C., *L’imprenditorializzazione del volontariato e dell’intero Terzo settore*, in *La solidarietà è reato? Le nuove professioni del volontariato*, Associazione Luciano Tavazza, Roma, 2020.

<sup>75</sup> La mobilitazione può riguardare anche i beni immateriali (es. la legalità).

<sup>76</sup> Movimento nato circa dieci anni fa a Roma (15 mila volontari nella sola capitale) impegnato a contrastare le tante piccole forme di degrado urbano con una politica del fare sul territorio per la difesa dei beni comuni. Alcuni gruppi realizzano progetti di inclusione con migranti e nomadi e interventi nelle scuole. La loro azione ridà identità ai quartieri e intorno ai beni comuni vengono riannodati i fili di una comunità.

<sup>77</sup> L’esperienza più nota è quella del *Social Street* che ha origine dall’esperienza del gruppo *facebook* “Residenti in via Fondazza - Bologna” iniziata nel settembre 2013 con l’obiettivo di socializzare con i vicini della propria strada di residenza al fine di instaurare un legame, condividere necessità, scambiarsi professionalità, conoscenze, portare avanti progetti collettivi.

obiettivi aprono oggi spazi importanti di azione volontaria di gruppi di cittadini<sup>78</sup>. Essi vanno oltre il principio della gratuità assoluta o intesa in senso monetario e allargano il perimetro culturale e sociale di una cittadinanza consapevole. Sono anche esperienze che hanno la caratteristica di essere “sostenibili” sul territorio anche perché “generative” in quanto chi riceve si impegna a restituire qualcosa alla società dando la propria disponibilità ad attività di volontariato, in alcuni casi sottoscrivendo un “patto di reciprocità”<sup>79</sup>.

Una fattispecie - vecchia e nuova - di tale partecipazione è anche quella dei soggetti che compongono i **gruppi di auto-mutuo aiuto** - sempre più numerosi - che si formano nell'area del disagio con i gruppi di familiari, di utenti o misti (alcolismo, salute mentale,

---

<sup>78</sup> In questa direzione va anche il “progetto quartieri solidali” della Caritas che promuove una cultura di servizio per la società recuperando lo spirito di servizio dal basso, la disponibilità dei cittadini a operare solidaristicamente nella prossimità.

<sup>79</sup> E' anche l'approccio teorizzato dalla Fondazione Zancan (“*Verso un welfare generativo, da costo a investimento*”) “Riconoscere diritti sociali significa diritti a corrispettivo sociale. Quello che ricevo è per aiutarmi e per mettermi in condizione di aiutare”. Così è possibile rigenerare le risorse a vantaggio di tutti.

disabilità, nuove dipendenze) per lo più attivi in modo non strutturato e spesso anonimo, e caratterizzati molto più di un tempo da apertura all'esterno<sup>80</sup>, mentre all'interno vi è "reciprocità di sostegno".

La stessa legge di Riforma del Terzo settore, oltre a presentare numerosi limiti, contiene qualche opportunità anche per rilanciare il ruolo del volontariato. E' possibile, infatti, costituire imprese sociali di comunità, che sono destinate a nascere e a rimanere su base volontaria. Diversamente dalle cooperative sociali impegnate nell'assistenza o nel fornire occasioni di lavoro a quote deboli, che per garantire una qualità adeguata dei servizi hanno necessità di dotarsi di personale retribuito, le cooperative di comunità - anche quelle impegnate in attività ad elevata rilevanza sociale come il recupero di quartieri abbandonati o delle periferie - saranno sempre costituite nella stragrande maggioranza da volontari, anche se non da "volontari puri" ma da "volontari-utenti". Questo è un nuovo modo di essere volontari, pur in un'organizzazio-

---

<sup>80</sup> E' in atto una proliferazione di gruppi di auto mutuo aiuto rispetto a specifici disagi e patologie in particolare legate a fenomeni di dipendenza (da sostanze e comportamentali) con una propensione maggiore ad una collaborazione con gli stessi servizi del territorio in una strategia di lavoro in rete e con una funzione sempre più attiva di sensibilizzazione e prevenzione.



ne diversa da quella tradizionale di volontariato, cioè in una organizzazione con un intento imprenditoriale ma a base largamente volontaristica e del tutto coerente con l'impegno civico dei cittadini nei confronti dei beni comuni.

Il paradigma della partecipazione gratuita delle persone ad iniziative da cui traggono beneficio tutti i componenti di una comunità va anche nella direzione della reciprocità e non solo dell'altruismo come lo abbiamo conosciuto fino a pochi anni fa nel volontariato. "Agire secondo il principio di reciprocità significa accettare di contribuire in base alle proprie capacità e alla propria disponibilità di tempo senza sapere se, quanto e quando si riceverà qualcosa in cambio. Il ritorno è sicuramente la possibilità di utilizzare - insieme agli altri - il bene che si co-produce"<sup>81</sup>. Le potenzialità di questo modo di fare volontariato sono probabilmente importanti soprattutto per i giovani che oggi si stanno a ragione preoccupando del tipo di mondo in cui si trovano a vivere: è probabile che sia più facile ottenere il loro coinvolgimento in attività di volontariato puntando sulla disponibilità a impegnarsi gratuitamente per il loro futuro.

---

<sup>81</sup> Tutti i virgolettati a partire da questo si riferiscono a C. Borzaga, in *L'imprenditorializzazione del volontariato e dell'intero Terzo settore*, op. cit., pp.121-122.

Pertanto, pur continuando a fare crescere il volontariato impegnato nei campi più tradizionali del *Welfare* - con le specifiche prerogative finalizzate a leggere i bisogni, prevenire i disagi e tutelare i diritti con sempre maggiore attenzione all'utenza dei gestori del Terzo settore - si deve guardare allo sviluppo delle nuove forme di attivismo civico sul versante dei beni comuni "dove ci sono spazi enormi di azione volontaria pura, andando oltre la gratuità intesa in senso monetario". Per Borzaga è possibile così occuparsi anche di "un'Italia che sta andando a pezzi. In una città metropolitana come Roma con tutti i suoi problemi perché non pensare, ad esempio, di dare la responsabilità del decoro di una piazza o di una via ai commercianti e ai cittadini che vi abitano, lasciando che si auto-organizzino, magari riducendo un po' le tasse sugli immobili?"

D'altra parte l'esperienza dell'innovazione è caratteristica propria del volontariato, quasi quanto la gratuità. "Se infatti rileggiamo la storia del volontariato italiano risulta immediatamente che il suo primo e forse più importante risultato è stato quello di avere innovato sia il sistema di *welfare* che il sistema istituzionale, in particolare con riferimento a tutto il vasto mondo che va dalla cooperazione sociale fino alle fondazioni".

# 12

## Nuovo ciclo del volontariato?

In definitiva oggi accanto alle tradizionali organizzazioni di volontariato vi è l'emergere di forme di solidarietà inedite, informali, di scopo, di tipo comunitario, non inquadrabili nelle OdV altruistiche, insieme alla crescita dei volontari nelle diverse realtà organizzative del non *profit* e di singole persone attive nella prossimità. Ciò si deve anche ad una fisiologica evoluzione del volontariato frutto del suo impegno e capacità a innestare nel tempo processi educativi per la formazione dell'uomo solidale in grado di farsi responsabile del bene comune. Nell'intera società vi è, pur con ambiguità e contraddizioni, una disponibilità a manifestare forme nuove di altruismo e ad esprimere reciprocità. Tali forme toccano anche il mondo delle imprese (es. la "responsabilità sociale" di chi coniuga profitto con etica e sostenibilità e il volontariato di impresa) e richiedono una ri-concettualizzazione della cultura del "dono", da assoluto e anonimo, a partecipe, corresponsabile e relazionale.

Siamo di fronte ad un **ciclo nuovo** del volontariato

che rimane comunque un fenomeno plurale?

E' certo che dopo il volontariato "militante" del secolo scorso è in atto la crescita di un "**volontariato della cittadinanza**" e della "**reciprocità**", più diffuso ma meno stabile, in cui le istanze soggettive - ma ispirate dall'intento di svolgere un'azione civica aderendo a buone idee, a progetti e per un bene da condividere con gli altri - sono importanti quanto quelle altruistiche e impegnate nei settori più tradizionali o consolidati del volontariato organizzato. Si può convergere con quanti pensano che tale più articolato scenario sia espressione di un impegno alla **ricostruzione del paese e delle comunità** fondata sulla cura e lo sviluppo dei "beni comuni", materiali e immateriali, dopo quella fondata sulla produzione e il consumo di beni privati del dopoguerra<sup>82</sup>. Lo esige anche la crisi delle politiche neoliberiste, percepite come inique e inefficienti, a cui è possibile opporsi facendo appello alla solidarietà - invocando una cittadinanza inclusiva - e alla cura dei beni comuni.

Si può allora ipotizzare che tale fenomeno sia in grado di rinvigorire nel medio lungo termine

---

<sup>82</sup> Concetto ribadito con efficacia nel volume (a cura di) Arena G. e Iaione C., *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, Carocci editore, 2015.

il senso di responsabilità e di appartenenza dei cittadini e ampliare così una reale partecipazione sociale e democratica attraverso modelli decisionali dal basso?

La sfida delle organizzazioni di volontariato oggi, almeno di quelle più attive, radicate nei territori e capaci di forte progettualità, è duplice: attirare verso forme di partecipazione volontaria più stabili, continuative e strutturate una parte di quel vasto insieme di persone che si impegnano su singoli eventi e in particolari occasioni; al tempo stesso e, soprattutto, concorrere a formare nuova partecipazione attraverso una rinnovata funzione culturale capace di alimentare fiducia e legami sociali tra i cittadini per affrontare, con i problemi, la crescita delle loro comunità. In particolare per far uscire il “sociale” dalla marginalità e farne un propellente dello stesso sviluppo economico<sup>83</sup>. Nello stesso tempo occorre pensare ad una presenza del Volontariato sia nei contesti territoriali sia in contesti più ampi. La prospettiva europea

---

<sup>83</sup> In tal modo si afferma il concetto che il *Welfare* non comporta un aggravio del debito pubblico ma, al contrario, rappresenta un investimento capace di produrre prevenzione, benessere, fiducia, coesione sociale e sviluppo locale, e così facendo si riduce anche l'entità della spesa risarcitoria intervenendo su casi e livelli di cronica gravità del bisogno. Inoltre in questo contesto anche chi riscuote diritti individuali è indotto a corrispondere a doveri di solidarietà.

è insita nel Volontariato, anche nelle sue nuove forme di partecipazione allo scopo di mettersi e di mettere la politica nelle condizioni di cercare soluzioni globali a problemi e processi globali, riossigenando l'altruismo e l'internazionalismo. La stessa scelta di Padova come "capitale europea del volontariato 2020" traccia un cammino di lavoro di rete che si amplia e incrocia le esperienze che maturano in altri territori con una propensione al cambiamento anche sulle stesse dinamiche e sugli assetti europei, come se fossero pronti a scorgere i semi di promozione dell'Europa dei cittadini, dell'Europa Federale, della nuova Europa: gli Stati Uniti d'Europa.

## L'attuale situazione dei soggetti di rappresentanza

Uno sguardo peculiare merita il tema della rappresentanza del volontariato che secondo una lettura autoreferenziale della legge di Riforma va collocata in modo esclusivo in seno all'ente rappresentativo di tutte le entità (iscritte) del Terzo settore in quanto la legge delegittima di fatto tutte le rappresentanze facenti riferimento al campo della L. 266/91.

Bisogna prendere atto che in questo momento il volontariato organizzato rivela un deficit di rappresentanza, non ha una rappresentanza autonoma, né è in grado di rappresentarlo il Forum del Terzo Settore, pur se si è assegnato in toto questo compito, così come non lo può fare il CSVnet anche se pensa di intercettare questo spazio vuoto. Diversa e critica è anche la situazione della ConVol<sup>84</sup> che

---

<sup>84</sup> E' la "Conferenza Permanente dei Presidenti delle Associazioni e Federazioni di volontariato", successivamente denominata "Conferenza Permanente delle Associazioni, Federazioni e Reti di volontariato" che agiscono in campo nazionale e internazionale con lo "scopo di collegare e di coordinare le associazioni e gli organismi che ne fanno parte" e tra le altre finalità statutarie intende "rappresentare nei confronti del parlamento, del governo, degli enti locali, dei partiti politici, del mondo imprenditoriale, dei sindacati, le esigenze delle fasce più deboli della popolazione, stimolando una più

negli anni '90, insieme al Forum per il Terzo Settore e al Mo.V.I., faceva parte degli organismi che Tavazza chiamava i “tre stati generali”.

**Il Forum del Terzo Settore** ha le sue difficoltà che sono anzitutto intrinseche rappresentando un universo molto frammentato e privo di una cultura condivisa che pone sempre l'interrogativo su quale sia la natura peculiare della sua azione di rappresentanza<sup>85</sup>. Con il tempo si è trasformato da organismo partecipativo a organismo eminentemente sindacal-corporativo, centralistico al suo interno, con una *governance* inadeguata o sbilanciata, cioè non in grado di rappresentare la pluralità e articolazione del terzo settore. Inoltre è scarsamente attivo come referente del governo per le politiche sociali, sanitarie ed economiche come doveva essere in coerenza con gli impegni assunti nel “Patto per la Solidarietà” stipulato a Padova (1998)<sup>86</sup>, ov-

---

equa gestione delle risorse pubbliche”. Essa nasce nel 1991 per iniziativa di Tavazza che lo ha presieduto fino al 1995.

<sup>85</sup> Cfr., intervento di Bertinelli G. in (a cura di) Bassi A., Villani R., *Rappresentanza: modelli e prospettive per il Terzo Settore*, AICCON, 2005, Forlì, p. 113.

<sup>86</sup> Il “Protocollo d'intesa tra il Governo e il Forum Permanente del Terzo settore” nel 12.2.1999 integra il “Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione” in coerenza con gli obiettivi della Convention di Padova (18.4.1998) in occasione del “Salone dell'economia sociale e civile”, esperienza questa che vide tra i promotori il Mo.V.I. Il



vero un autorevole interlocutore ai massimi livelli della politica avendo in agenda i problemi del Paese e dei cittadini prima e più delle pur legittime aspettative delle organizzazioni rappresentate<sup>87</sup>. Anche la recente crisi pandemica ha visto prevalere il ruolo ancillare del Forum rispetto alle decisioni del governo che chiama il Terzo settore a fare la sua parte, ma senza consultarlo nemmeno in merito alle decisioni che riguardano il mondo dei soggetti - ma anche dei bisogni - che rappresenta<sup>88</sup>, assolvendo così ad un ruolo di “pronto soccorso a basso costo”. Il Forum, pur aggregando le organizzazioni nazionali del volontariato (che di fatto depotenzia il ruolo della ConVol) non svol-

---

Protocollo d'intesa tra l'altro, intende “rafforzare il confronto e la concertazione con il Terzo settore su tutte quelle politiche che lo vedono protagonista”.

<sup>87</sup> Manca l'impegno a costruire un rapporto con la politica e i parlamentari per sollecitare leggi a tutela dei diritti e a fungere da cassa di risonanza preziosa dei bisogni dei cittadini sia in occasione della legge di stabilità che a inizio e fine di ogni legislatura con la richiesta di precisi impegni ai gruppi parlamentari e poi di rendiconto degli stessi, come faceva Tavazza con una rappresentanza del volontariato. Da elogiare invece la nascita a fine 2013 dell'“Alleanza contro la povertà”, importante esempio di “sussidiarietà circolare” tra organizzazioni della società civile e istituzioni pubbliche nel nostro Paese.

<sup>88</sup> Così il Terzo settore viene considerato molto utile per intervenire a tamponare le emergenze o per colmare la mancanza di flessibilità nei pubblici servizi e poi sistematicamente accantonato quando c'è da lavorare alla programmazione delle politiche di welfare.

ge un servizio nemmeno al volontariato a cui pure ha assegnato un livello di rappresentanza al suo interno, quella “Consulta del Volontariato” che appare inerte, svuotata di peso e di autonoma iniziativa. Tavazza che con il Mo.V.I. ha contribuito alla nascita del Forum del Terzo Settore riteneva “*irrinunciabile*” che fosse rappresentato lo “*specifico*” del volontariato ovvero “*una funzione trainante di dimensione etica, di gratuità, di dono, di disinteresse, di partecipazione*”<sup>89</sup>.

Va detto che gli stessi Forum Regionali di Terzo Settore devono verificare meglio il proprio impegno e darsi processi di partecipazione interna democratici e basati non solo sul peso statistico e/o politico di questa o quella organizzazione, ma sulle idee e sulla *vision* proprie di una *leadership* in grado di interpretare tempi e azioni per l’attualità. In altri termini il Forum non dovrebbe essere la somma di diverse componenti e sigle o l’espressione del rapporto di forza tra le unità che lo rappresentano ma un organismo vitale e con una identità specifica. Non sono comunque anch’essi al riparo dai rischi di marginalità e mortificazione a cui oggi vanno incontro le realtà territoriali ri-

---

<sup>89</sup> Cfr. di Tavazza L., *Dalla terra promessa...*, op. cit., cap. 10, p. 195.

spetto al livello centrale delle decisioni.

La **ConVol**, altra creatura di Tavazza - convinto che per portare le idee ad affermarsi bisognava generare organizzazioni - è andata anch'essa nel nuovo secolo a ridimensionandosi, perdendo via via non solo soci aderenti ma anche una funzione rappresentativa nei confronti del volontariato<sup>90</sup>. E' molto lontano il tempo (1994) in cui la ConVol presieduta da Tavazza presentava al Ministro per la Famiglia e la Solidarietà Sociale, un "Documento programmatico del volontariato per il Parlamento e il Governo" con una serie di proposte operative<sup>91</sup>. Vi è quindi un vuoto di rappresentanza del volontariato che non è di tipo corporativo o categoriale, ma finalizzata al riconoscimento di istanze e diritti dei gruppi di cittadini più vulnerabili e degli interessi generali da tutelare e promuovere.

---

<sup>90</sup> Va altresì riferito che la ConVol è stata inopinatamente esclusa, insieme al finanziamento che ne derivava, dagli Accordi sottoscritti a partire dal 2005 tra ACRI-CsvNet-Forum del Terzo settore-Convol con la motivazione discutibile espressa dal Forum del Terzo settore (lettera 25.7.2016, Prot. 97-16/PB-di) che i contenuti della legge 106/2016 modificavano anche il campo delle rappresentanze mettendo fuori gioco quelle che fanno riferimento alle sole reti e organizzazioni di volontariato.

<sup>91</sup> Il Documento, sottoscritto dalle associazioni nazionali del volontariato (22) e da esperti e accademici (10) sono state avanzate, come esplicitamente dice il Documento, dal volontariato come parte del Terzo settore (non ancora organizzato con il Forum del Terzo settore).

Peso e ruolo ha perso anche la “**Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia**” (CNVG) nata nel 1998 per iniziativa di Luciano Tavazza e Livio Ferrari<sup>92</sup> e sviluppatasi con organizzazioni regionali in tutta Italia già nei primi anni del 2000 quando produceva un rapporto annuale sul volontariato impegnato nelle strutture penitenziarie e per sostenere le misure alternative alla detenzione. A sottolineare il riconoscimento di soggetto politico della CNVG fu decretata a fine secolo la partecipazione del volontariato (con tre rappresentanti) nella “Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento del Ministero della Giustizia per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali e il Volontariato”. Tale organismo è però inattivo da alcuni anni, mentre anche i protocolli di intesa con il Ministero vengono attuati nella misura in cui il volontariato è capace di mantenere elevata la sua funzione di *advocacy* (oltre che assistenziale) che in questo momento appare piuttosto modesta.

---

<sup>92</sup> Livio Ferrari dopo aver lasciato la presidenza della CNVG nel 2005 e in continuità con tale esperienza è stato tra i fondatori nel 2019 del movimento “No Prison” di cui è portavoce.

## 14

### **Le innovazioni possibili con lo sviluppo dei Decreti della Riforma**

La Riforma, come abbiamo visto, sembra cancellare con la L. 266 anche il volontariato che abbiamo conosciuto negli anni '80 e '90. E' una legge con molti limiti. Tuttavia contiene anche delle opportunità sul piano organizzativo, per la possibilità, ad esempio, di costituire delle imprese sociali di comunità a base volontaria per valorizzare l'impegno di cittadini attivi per i "beni comuni", come si è già evidenziato.

L'innovazione più significativa che è stata introdotta dal disegno di Riforma, recentemente chiarita con un apposito Decreto, coinvolge anche il volontariato organizzato e rappresentativo a livello locale o di Ambito territoriale. La sua partecipazione alla "co-programmazione" con le Amministrazioni pubbliche, in applicazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, al fine dell'"individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Senza la necessità che una organizzazione di volontariato debba concor-

rere (competere) con altri ETS a bandi per l'affidamento di servizi.

Con il recente decreto n. 131/2020 si prende finalmente atto che l'articolo 55 del Codice del Terzo Settore rappresenta "una delle più significative attuazioni del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale" introdotto dall'articolo 118, quarto comma (L. 3/2001), poiché grazie ad esso si instaura fra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore "un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato". In questo modo si struttura e si amplia una prospettiva che era già prefigurata, ma limitatamente ad interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nella legge quadro per l'assistenza (la n. 328/2000). Questo richiede più responsabilità e impegno sia da parte degli enti di Terzo settore che delle amministrazioni pubbliche.

Proprio in quanto soggetto rappresentativo dei bisogni, di cui è antenna privilegiata, il volontariato può così svolgere un ruolo autonomo e insostituibile, fungendo oltre che da riserva etica per tutto il Terzo settore - anche con l'impegno coerente degli stessi volontari singoli in imprese sociali e fondazioni - da soggetto che all'interno di procedure e meccanismi decisionali della progettazione

e della programmazione concorre a orientare gli interventi verso i bisogni indifferibili e la tutela dei diritti già maturati nell'ambito di un *welfare* da difendere ed espandere come fattore di crescita per tutto il Paese.

E' auspicabile inoltre che in un prossimo Decreto attuativo del Codice del Terzo settore vi sia spazio per un recupero del valore e della funzione del volontariato. E' necessario ripristinare la peculiare identità e l'"esclusivo fine di solidarietà" del volontariato organizzato e della sua prevalente sfida, quella della formazione della "società civile" - a cui concorre la testimonianza di valore, ben saldata al "fare" - perché Tavazza ci ricordava che il fine primario della sua azione è la promozione della "cittadinanza attiva" dei cittadini che partecipano alla crescita della loro comunità con spirito di gratuità e reciprocità. Appare altresì necessario fornire, sia alle reti nazionali e che alle organizzazioni di volontariato attive, un diverso accesso alle risorse (strutturali e finanziarie) necessarie al loro mantenimento, senza che esse debbano partecipare forzatamente ai bandi per progetti o dipendere dalle convenzioni per la gestione di servizi o dai sussidi interessati della politica locale. Tale sostegno, lungi dall'essere concepito come una dipendenza

funzionale da fondi concessi o liberati dalle istituzioni, permetterà al volontariato di operare in condizioni di piena autonomia di azione e sostenere le sue funzioni di tutela dei diritti di cittadinanza e di rappresentanza nelle sedi della partecipazione decisionale alla pari con gli altri componenti del terzo settore.



# 15

## Nota conclusiva

Il flagello della pandemia che stiamo attraversando ci sta insegnando che la sfida più importante per il volontariato non è tanto quella di spingere al cambiamento dello Stato, sempre più autoreferenziale e del mercato, sempre più neoliberista, quanto soprattutto della Società civile, quella dell'intolleranza nei confronti del diverso (perché immigrato, rom, di colore od orientamento sessuale), o quella delle persone che di fronte al virus si chiudono a riccio, si isolano e isolano o manifestano comportamenti irresponsabili, dopo l'iniziale solidarietà generata dalla paura. In questa situazione di emergenza il volontariato deve prendere atto di aver difettato nella funzione che Tavazza riteneva più importante, quella di incidere diffusamente sulla mentalità dei cittadini perché abbiano una visione della solidarietà a valenza politica, come soggetti che partecipano attivamente al cambiamento. Progetto difficile e di lungo corso ma inevitabile se si vuole migliorare il Paese e rafforzare la democrazia. Questa è la profezia di Tavazza che non si è ancora avverata. Di certo, il volontariato, in

questa emergenza rimane per la società una risorsa essenziale di generosità e di disponibilità come ha dimostrato con il suo massiccio intervento assistenziale, emblematicamente rappresentato dall'attività di confezione e distribuzione di pacchi viveri anche per i nuovi impoveriti. Tuttavia non è sufficiente per il volontariato limitarsi ad essere un "ammortizzatore sociale" o il "barelliere della storia" per usare le parole di Tavazza. Perché così si torna indietro nel tempo. C'è invece bisogno di recuperare una visione alta ("pensare in grande"), una strategia di azione nuova collegando le tante micro-esperienze partecipative dei cittadini nel Paese ("agire in piccolo") e recuperare una funzione di rappresentanza culturale per incidere - con le altre forze del Terzo settore più interessate ai bisogni del Paese che alla delega di gestione - sugli indirizzi di governo nazionale e sull'azione comunitaria aggiungendo al dono il paradigma della reciprocità per una costituzione civile più avanzata, plurale e coesa.

# Postfazione

## Ritorno della politica del volontariato?

*di Giuseppe Cotturri*

L'intento che dà significato all'iniziativa dell'Associazione Luciano Tavazza e al lucido contributo curato da Renato Frisanco è nella necessità di riportare - anche e soprattutto alla luce della esperienza drammatica della pandemia che tutto il mondo investe - alle radici di un *pensiero forte del cambiamento*, come quello che Luciano concorse a elaborare e mettere in campo con una azione intellettuale e pratico-organizzativa di straordinaria intensità e chiarezza.

L'iniziativa della Associazione quindi parla della necessità di una *effettiva* politica di riforma. Gli anni Duemila hanno inscenato, sotto il nome di riforma, qualcosa che ha piuttosto a che fare con *intenti restaurativi*, annacquando e lasciando disperdere tutta la storia di un volontariato che, ancora a fine secolo, in Italia orientava a finalità di cambiamenti profondi nel rapporto tra iniziati-

va sociale e sfera pubblica. Il richiamo all'opera di Tavazza è quindi una chiamata a raccolta di forze che un lungo cammino non ha spezzato, ma tuttavia appaiono duramente provate per gli assalti e le manipolazioni di visioni e interessi altri. C'è una urgenza politica in questa iniziativa, nel senso più nobile di questa espressione.

L'agile scritto di Frisanco, che dà motivazione delle scelte della Associazione, ha il pregio di indicare puntualmente i passaggi e le idee con cui, nei venti anni che ci separano dalla morte di Luciano, è stata abbandonata e interdetta la prospettiva cui lui e tanti con lui lavorarono.

Voglio riassumere i punti essenziali di questa storia di restaurazione. Le parole stesse di allora sono state abbandonate. La transizione, la metafora della terra promessa, il cammino di cambiamento, il richiamo a una cittadinanza attiva, il saldo riferimento alla Costituzione: è appena il caso di ricordare come tutte queste parole siano state cruciali e illuminanti negli scritti di Tavazza. Affermo con piena convinzione che l'azione conservativa e restaurativa degli anni Duemila ha avuto l'esito (e l'intenzione) di contenere-limitare la manifestazione della *autonomia sociale*, per ricondurla al controllo dei due sistemi di potere dominanti, quel-

lo politico e quello economico. La crisi, che dagli anni Settanta stava segnando tutti i paesi più avanzati del capitalismo, aveva prodotto infatti ovunque “pericolose idee” in movimento, alla ricerca di sperimentazioni e cambiamento, le spinte erano enormi. Questo appunto è stato prima contenuto e poi rovesciato. Chiarificatrice, alla fine dello scritto di Frisanco, è la narrazione di come la ricerca e l’ideazione stessa del nuovo, così essenziali e vitalmente necessarie per il volontariato, siano state soffocate e disperse.

Il sistema di potere politico. L’istinto di sopravvivenza del ceto politico in vecchie forme di partito - e poi in quelle nuove, ancor più di casta e personalistiche che oggi dominano la scena - ha dettato la trama di una inarrestabile involuzione autoreferenziale: sono quasi cinquant’anni che nel nostro paese se ne vive la traumatica esperienza, il distacco progressivo e la sfiducia dei cittadini nella politica istituzionale sono sotto gli occhi di tutti.

Il potere economico. La devastazione delle potenzialità della partecipazione democratica non è un fatto a sé, ma si comprende nel contesto di una vittoria “globale” del capitalismo che, con determinazione dopo la sconfitta e “l’implosione” del sistema di stati socialisti nell’89-91, ha concentrato

i poteri economico-finanziari nazionali e sovranazionali in mani sempre più sottratte a controlli democratici. Il tratto distintivo del neoliberismo che da allora ha imposto un “pensiero unico” è nell’attacco e nella pratica destrutturazione degli stati sociali, sono state cancellate le politiche di welfare e negati diritti sociali che una storia lunga di dure lotte popolari aveva inscritto in costituzione. Le leve per scardinare gli stati sociali sono state due: quella economica, con soffocanti tagli di bilancio della spesa sociale, e quella politica con lo svuotamento dei sistemi di rappresentanza e la ricerca insistita di poteri accentrati e personalizzati di governo (presidenzialismo contro parlamentarismo). La tenaglia di queste due strategie ha dato corso a un pensiero manipolatorio, che progressivamente anche parti del volontariato e dell’associazionismo hanno fatto proprio: secondo questa prospettiva si giunge a configurare il ruolo attivo dei cittadini, con la loro gratuità e generosità di intervento, come surrogato e sostituzione di responsabilità pubbliche che si vuole siano dismesse. Si mettono tra parentesi il significato e la responsabilità profondamente innovativi dell’ordine sociale costituito, si incassano e si sfruttano solo i vantaggi che queste mobilitazioni portano nella ripartizione dei costi della spesa pubblica.

Con una sorta di astuzia della storia, si è inteso integrare il nuovo volontariato in maniera subalterna nella politica di smantellamento degli stati di welfare. Per questo anche si è ritenuto necessario istituirne il controllo, imporre forme organizzative e regole statutarie che rispondano a poteri invasivi e di indirizzo. A questo si è arrivato con una parabola di vent'anni circa, da quando sono state bloccate le conquiste più avanzate dell'onda riformatrice di un nuovo civismo, di cui il volontariato era punta avanzata,

Perspicuamente Frisanco fa notare che la svolta decisiva in questa direzione si ha nei primi anni Duemila. La legge 328/2000 appena approvata fu contrastata e travolta. Si trattava dopo cent'anni finalmente di una *legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, fortemente e meritoriamente voluta dalla ministra Livia Turco: legge che poggiava sull'idea della partecipazione attiva di cittadini alle politiche di welfare e quindi a un diffuso *empowerment* nel territorio, perno avrebbero dovuto essere le Autonomie locali, comuni e sussidiarietà "circolare" avrebbero dovuto sviluppare tutte le proprie potenzialità (coprogettazione, piani di zona, partenariato, amministrazione condivisa ecc.: tutti nodi su cui ci siamo affaticati per anni).

Ma già pochi mesi dopo l'approvazione di quella legge quadro le medesime forze politiche di centro-sinistra, nell'imminenza di uno scontro elettorale che sapevano perdente col centro-destra di Berlusconi, Fini e Bossi, immaginarono di poter resistere giocando allo stesso gioco delle opposizioni. Frenarono e portarono su un'altra strada il cammino di cambiamento. Nei primi mesi del 2001 una revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione - voluta appunto solo da una maggioranza relativa di centrosinistra (con una forzatura rispetto all'indicazione costituzionale della necessaria ricerca di consenso amplissimo: art.138) - minava di fatto la 328 e spostava sulle Regioni e sui "governatori" i poteri decisivi per la riforma, giungendo perfino a ipotizzare il cosiddetto "regionalismo differenziato", che nei nostri giorni minaccia la responsabilità nazionale di governo. La pandemia ha squadernato questa contraddizione e le relative debolezze.

Conseguenza immediata di quel cambio di direzione della politica di riforma fu la messa in discussione della stessa legge 266/1991 che aveva aperto la strada a un rapporto inedito tra volontariato e istituzioni. Rinvio al testo di Frisanco per seguire il percorso per cui dalla 266 si arrivò prima a lanciare un dibattito per la sua revisione e poi si



procedette a lasciar cadere del tutto quella legge. Si dette così ingresso a norme di una regolazione del tutto “estranea” (dice Frisanco), cioè dall’alto e progressivamente invasive della autonomia sociale. Fino alla recente riforma del Terzo settore, che a me pare un monumento alla restaurazione del primato della regolazione giuridica e politica di quel che costitutivamente non può essere altro che libera manifestazione di autonomia dei cittadini: e come tale, sorprendentemente, era stato riconosciuto perfino nell’art.118 quarto comma della Costituzione con la discussa revisione del 2001 prima richiamata<sup>93</sup>.

Come è avvenuto questo rovesciamento? Qui aggiungo alla analisi di Frisanco qualche considerazione sulle culture politiche che hanno presieduto alla restaurazione. Non si tratta di immaginare un patto occulto di qualche potente dell’economia privata con politicanti subalterni o corrotti. Certo anche cose di questo tipo potrebbero aver avuto luogo. Ma il fatto è che le culture politiche dominanti al tempo e, purtroppo, in parte ancora ora

---

<sup>93</sup> Ho più volte ricostruito la casualità della vicenda con cui l’art.118, nella formulazione proposta ben prima dal mondo del terzo settore, arrivò sul tavolo della Commissione che lavorava alla riforma del Titolo V. Vedi da ultimo il mio *Romanzo popolare. Costituzione e cittadini nell’Italia repubblicana*, Castelvecchi 2019.

hanno promosso convergenze e convenienze reciproche “spontanee” tra i vari attori, ivi compresi molti del mondo dell’associazionismo. Non c’è da far conto solo del ceto politico in senso proprio, quindi: sulla scena sono avanzate – proprio per la crisi di quella politica – figure “affini”, a lungo promosse e utilizzate dalla partitocrazia. L’associazionismo “collaterale” ai partiti le aveva prodotte e moltiplicate, partiti di massa come la DC sceglievano parte della propria classe dirigente direttamente dal mondo dell’associazionismo, si erano create insomma “carriere” che dal sociale al politico formava e cooptava quadri di governo via via più specializzati. L’aspetto positivo, indicato magistralmente fin dal sorgere del Novecento da Max Weber, era nella qualità di figure professionali nella politica per portare razionalità nello stato. Finché il sistema era capace di selezionare e qualificare questi “funzionari” ne veniva un bene per la cosa pubblica. Ma con la crisi di questa organizzazione della politica - per l’enorme dilatazione della diversificazione delle società e per la crescente complessità di esse - anche le figure collaterali perdevano qualità, riflettendo vizi e difetti strutturali del sistema politico dato. E ne sono state acceleratore e contraddizione interna: non è un segreto che l’associazionismo tradizionale si sia

avvantaggiato della crisi della “casta” al cambio di millennio per promuovere propri esponenti. Essi portavano con sé una visione della democrazia organizzata in cui permane una idea elitaria, gerarchie, subordinazioni, imperativi di “ordine”: la società col suo multiforme e incontrollabile mutare appariva e appare agli uomini del potere sempre come *disordine*, siano essi burocrazia di partito che burocrazia di grandi associazioni corporative. La alternanza tra questi e quelli non cambia sostanzialmente le cose. E’ la logica degli interessi organizzati che si riproduce, se non cambiano le forme di organizzazione e gli obiettivi finali della politica: la cultura *dell’interesse generale* non è data a priori, si sviluppa con una profonda trasformazione antropologica e culturale. Si deve arrivare a concepire la politica come attività diffusa, aperta a tutti, per procedere a un riassetto dei poteri.

Per questo una idea di democrazia *governata* ha sempre contrastato quelle che considera “utopie di autogoverno sociale”. E invece il multiforme mondo del volontariato, col suo caratteristico “ardore del fare”, avanzava sul terreno della partecipazione autonoma, diffusa e diretta alle politiche di governo, senza consegnarsi alle rappresentanze, ma con l’ambizione anzi di influenzarle e orientarle. Poiché non si è proposta una elaborazione teori-

ca all'altezza di queste istanze di cambiamento, e poiché è restato prevalente un sistema organizzato per partiti e liste elettorali, gli "uomini nuovi" sono stati risucchiati nei modelli dominanti, entrando nei ruoli che, gestiti da altri, magari avevano aspramente criticato<sup>94</sup>.

Per quel che riguarda figure dell'associazionismo collaterale – siano esse provenienti dall'Arci, dalle Acli, dalla Compagnia delle Opere, o da qualunque altra tradizionale associazione di servizi ai soci – esse hanno colto nella crisi dei partiti l'occasione di costituirsi come lobby trasversale per pesare direttamente sulle istituzioni di governo senza più bisogno di passare per un partito di riferimento. Agganciatesi al volontariato e alle varie forme di cittadinanza attiva per beni comuni ne hanno progressivamente neutralizzato la diversità e gli aspetti identitari più innovativi. Attraverso il proprio peso relativo superiore (centinaia di migliaia di soci, a fronte di un pullulare di piccole aggregazioni, talvolta gruppi di poche unità) hanno avuto modo nell'organizzazione unitaria del Forum del

---

<sup>94</sup> Lo dimostra anche la parabola del partito-movimento dei 5stelle, persone incapaci di disegnare un ordine diverso da quello esistente, rientrando miseramente in tutte le logiche e i vizi del sistema dei partiti di cui avevano decretato lo "sventramento": senza una altra teoria dello stato e della democrazia è impossibile procedere al di fuori di essi.

Terzo Settore di far prevalere la propria visione del rapporto con la politica. Nessuna meraviglia che parlamentari e sottosegretari di questa provenienza, una volta arrivati a occupare posti di potere, abbiano concepito una riforma sostanzialmente burocratica e autoritaria del “settore”.

Per raggiungere questo obiettivo è stata compiuta una amputazione e mantenuta una forte ambiguità. La amputazione consiste nel nascondere, o non dare rilievo adeguato, a attività di *advocacy* (difesa dei diritti e *empowerment* dei più deboli): perfino nelle ricerche dall’ISTAT queste attività sono sottostimate, mentre il massimo del rilievo è dato alle attività di servizio. Per contrasto si deve ricordare quanto fosse preminente nella visione di un padre del volontariato, come Giovanni Nervo, l’attività di *advocacy* e l’ancoraggio alla difesa costituzionale dei diritti.

La ambiguità, poi, sta nella infondata sussunzione del concetto di *interesse generale* nelle definizioni di *associazione di promozione sociale* o di *organizzazione di utilità sociale*. Queste infatti erano le due figure, precedenti alla formulazione costituzionale del 118, fissate in altrettante leggi (APS, Onlus) che hanno avuto un ruolo decisivo per incanalare volontariato e cittadinanza attiva nel modello di

attività sociali di servizio perseguite nell'interesse preminente degli associati. La recente riforma del Terzo settore ha compiuto l'opera, obbligando di fatto tutte le organizzazioni sociali a travasarsi nelle forme dell'associazionismo di promozione sociale e di impresa sociale, che ambigualmente appunto accomuna forme di tutela mutualistica di interessi corporativi, e forme di realizzazione di politiche e beni inclusivi, aperti a tutti. Sulla base di questa confusione, leggi precedenti di favore per delimitati gruppi associativi sono state tutte meccanicamente richiamate nella Riforma e indicate come sicure espressioni di interessi generali. Così il significato sostanziale dell'art.118.4 viene svuotato. Tautologicamente, ciò che fanno liberamente gruppi associativi nei limiti dell'art.18 della Costituzione viene proclamato come equivalente alla dizione "interesse generale". Invece, basta pensare alla differenza tra attività per un dato numero di soci, e attività aperta e inclusiva verso chiunque sia nel bisogno per capire la differenza. La battaglia si sposta sulla configurazione di "beni comuni" o all'opposto beni riservati agli appartenenti a date categorie e associazioni. I primi sono portatori di coesione sociale, i secondi sono divisivi e causano tensioni e talvolta conflitti.

E' chiaro per tutto questo che la *ratio* del nuovo

art.118.4 del 2001 stava invece nel richiedere alle istituzioni di sostenere particolarmente le attività sociali inclusive e coesive, non certo quelle altre, che non sono osteggiate, ma restano nell'ambito delle libertà dei privati di perseguire interessi legittimi senza che possano avanzare pretese di sostegno pubblico. Per capire la differenza basta pensare alla chiara formulazione con cui la Costituzione indica la libertà di istituire scuole private "senza oneri per lo Stato". Eppure parte del movimento che a fine anni Novanta si mobilitò per introdurre il principio di *sussidiarietà* nella Costituzione intendeva con questo assicurare anche il finanziamento pubblico alle scuole confessionali. Anche questa esemplificazione aiuta a dire di quali ambiguità e, nel caso della scuola, quale doppiezza abbiano pesato in tutta la vicenda con cui si è fatta strada l'idea di sussidiarietà.

Particolarmente illuminante è la ricostruzione che Frisanco fa del modo in cui si è potuto agire questa restaurazione di interessi già organizzati, al momento che il loro universo di riferimento politico entrò in crisi. Lo abbiamo già sottolineato all'inizio. Non solo le leggi progressive sono state aggredite e rivoltate, ma si è fatto strame del patrimonio di ricerca e conoscenza che il volontariato negli anni aveva sollecitato o direttamente prodot-

to: la Fondazione per il volontariato, una creatura di Tavazza appunto, è stata non casualmente “commissariata” e liquidata. Il nuovo non può crescere se se ne soffoca l’autonomo pensiero.

Tuttavia. Se la storia di questi anni presenta oscurità e tendenze regressive, in basso, nelle file stesse del volontariato sembra stiano intervenendo alcune mutazioni, che farebbero sperare in una ripresa di spinte positive di riforma politica. Osserva opportunamente Frisanco che c’è stato uno spostamento, dalla originaria insistenza sul tema del *dono* e della *gratuità* per definire l’agire del volontariato, a una più riflessiva considerazione del valore della *reciprocità*. Lo spostamento, mi pare, ha a che fare con la integrazione dei problemi di una identità fondata su certi valori personali, legati a scelte religiose o etico civili – che non vengono certo abbandonate – in una visione relazionale che sposta l’accento sul “patto” che intercorre tra chi prende l’iniziativa di cambiamento sociale e chi è destinatario di tale agire e ne viene coinvolto. Porre la condizione di reciprocità significa spostare l’attenzione dalle motivazioni personali – che possono essere diverse – a un realistico affidamento all’azione congiunta. E’ l’altro che entra e pesa nella nostra vita. E’ un *fatto politico* che sia ritrovata fiducia nel prossimo, si intravedono elementi di un



nuovo possibile “contratto sociale”: cogliere il valore della reciprocità significa quindi acquisire un punto di vista più politico su tutta l’esperienza di volontariato. E’ certamente il segno di una nuova cultura politica in formazione, che certo volontariato va diffondendo.

Penso in conclusione che la spoliticizzazione che ha accompagnato i processi di disgregazione sociale, che poi sono stati agiti da movimenti populistici preoccupanti, trovi in certe più mature esperienze e riflessioni del volontariato e sul volontariato una forza di contrasto. Vedo uno spazio per un ritorno significativo della politica tra noi: non quella di interessi e caste corporative, ma quella dispiegata di una democrazia progressiva che fa crescere le persone e le fa concretamente agire per rimuovere diseguaglianze e ingiustizie: sarebbe un altro pezzo di Costituzione (articoli 2 e 3) che giunge finalmente a vita propria perché privato e pubblico di connettono finalmente in logica circolare di sussidiarietà.

Se l’intento della Associazione Tavazza è quello di lavorare per una ripresa del disegno costituzionale in questo senso, credo che nelle condizioni attuali potrà riconoscere non pochi interlocutori e alleati.

## ITINERARIO BIBLIOGRAFICO E SITOGRAFICO DEGLI ULTIMI 20 ANNI

Alecci E, Botaccio M., *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*, L'Anco-  
ra, Napoli-Roma, 2009

Alecci E., Turus G., *Il cercatore di arcobaleni. Il  
lungo cammino di Luciano Tavazza 1992-2000*,  
Mo.V.I. e Comitato Luciano Tavazza, Padova, 2009

Arena G., Cotturri G., *Il valore aggiunto. Come la  
sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci  
editore, Roma, 2010

Arena G., Iaione C., *L'età della condivisione. La  
collaborazione fra cittadini e amministrazione per  
i beni comuni*, Serie Labsus, il Laboratorio per la  
sussidiarietà/4, Carocci editore, Roma, 2015

Ascoli U., Pavolini E., in *Volontari e volontariato  
italiano. Uno sguardo d'insieme*, pag.44, curatori  
di *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*,  
Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2017

Ascoli U. e Sgritta G.B., *Logoramento dei legami  
sociali, sistemi di welfare e solidarietà di base*, in  
'La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2/2020

Associazione Luciano Tavazza, *Luciano Tavazza e il Volontariato nel tempo della riforma del Terzo settore: dalla memoria al futuro*, Materiale del Convegno di Studi, Roma, 5 maggio 2018. Pubblicato dall'editore Rosso Fisso, Salerno, 2019

Associazione Luciano Tavazza, *La solidarietà è reato? Le nuove profezie del Volontariato*, Materiale del Convegno di studi, Roma, 2020

Augello G. (a cura di), *Venti anni di servizio. CSV 1997-2017. Una storia di promozione del Volontariato*, CSVnet, Roma, 2018

Autori Vari, *Advocacy. Restituire un ruolo politico al volontariato*, Collana Elementi, CSV Padova, 2008

Barbetta G., Ecchia G., Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo*, Il Mulino Studi e Ricerche, Bologna, 2016

Bassi A., Villani R. (a cura di), *Rappresentanza: modelli e prospettive per il Terzo Settore*, Le giornate di Bertinoro per l'Economia Civile, AICCON, Forlì, 2005

Boccacin L., Rossi G., *Le culture e le pratiche del volontariato in Italia*, in (a cura di) Donati. P., Colozzi I., *Il Terzo settore in Italia. Culture e prati-*

*che*, FrancoAngeli, Milano, 2004

Borzaga C., *L'imprenditorializzazione del volontariato e dell'intero Terzo settore*, in (a cura di) Frisanco R., *La solidarietà è reato?...* Associazione Luciano Tavazza, CSV Lazio, Roma, 2020

Consulta Nazionale CoGe, *Settimo Compendio Statistico relativo ai Centri di Servizio e ai Comitati di gestione dei Fondi Speciali per il Volontariato. Dati 2014*, Roma, nov. 2016 (nei precedenti anni i primi 6 Compendi)

Cotturri G., *Romanzo Popolare. Costituzione e cittadini nell'Italia repubblicana*, Castelvecchi, Roma, 2019

Cotturri G., *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Serie Labsus, Il Laboratorio per la sussidiarietà/3, Carocci editore, Roma, 2013

Cotturri G., *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci editore, Roma, 2001

Donati P., Colozzi I. (a cura di), *Il Terzo settore in Italia, Culture e pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2004

Fondazione "E. Zancan", *Il volontariato guarda al futuro*, Centro Studi e Ricerca Sociale, 2011

Frisanco R., *Volontariato sotto la lente. Lo scenario del volontariato organizzato alla luce della quarta rilevazione FIVOL 2006* in [www.fondazioneterzo-pilastro.it](http://www.fondazioneterzo-pilastro.it)

Frisanco R., *Volontariati: trends e prospettive*, in *I "volontariati" oggi in Italia*, numero monografico di 'Impresa Sociale', n. 4 anno 19° vol. 78, 2009

Frisanco R., *Volontariato e nuovo Welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci editore, Roma, 2013

Frisanco R., *Luciano Tavazza e il volontariato: dalla memoria al futuro. L'avventura di un profeta della solidarietà*, Palombi Editori, Roma, 2018

Frisanco R. (a cura di), *Luciano Tavazza: una vita per la solidarietà. La parola ai testimoni*, Palombi Editori, Roma, 2019

Gastaldi E., Mariotti L., *Un modello di cittadinanza*, Fondazione Italiana per il Volontariato, (atti del convegno), Roma, 2005

Guidi R., Fonovic K., Cappadozzi T., *Volontari e attività volontarie in Italia. Antecedenti, impatti, esplorazioni*, Il Mulino, Bologna, 2016

Lipari N., *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, in 'Problemi dei nostri tempi', n.1, 2018

Lipari N., *Per un volontariato quale modello di cittadinanza*, in (a cura di) Gastaldi E., Mariotti L., *Un modello di cittadinanza*, Roma, FIVOL, 2005 (atti del Convegno presso la Fondazione Italiana per il Volontariato ispirato da Nicolò Lipari)

Manzi Tavazza Nilla (a cura di), *Luciano Tavazza. L'uomo, il credente, il volontario*, Associazione L. Tavazza, Roma, 2010

Moro G., *Contro il non profit*, Editori Laterza, Bari, 2014.

Moro G., *Incroci di cultura e Riforma. Idee, principi e valori per orientarsi nella nuova legge del Terzo settore*, in 'Vdossier', Anno 8, N. 3/2017

Nervo G., *Ha un futuro il volontariato?* Edizioni Dehoniane, Bologna, 2008

Osservatorio Nazionale per il Volontariato, *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 2005*

Ranci C., *Pubblico e privato nell'ambito dei servizi sociali. Il Welfare mix negli anni della grande recessione*, in (a cura di) Ascoli U. e Pavolini E., 'Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia', Il Mulino editore, Bologna, 2017

Rodotà S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Editori Laterza, Bari, 2014

Sgritta G.B. in, *I diversi volontariati dopo la riforma del Terzo settore: rischi di arretramento e nuove sfide*, in *La solidarietà è reato?...Associazione Tavazza*, collana CSV Lazio, Roma, 2020.

Tavazza L., *Dalla terra promessa alla terra permessa. Scelte, sfide, progettualità nel cammino del Mo.V.I.*, FIVOL, Roma, 2001

Tavazza L., *Il volontariato in transizione. Le prospettive e le sfide fondamentali*, Materiale convegno Mo.V.I. 1998, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma, 2001.

Zamagni S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011

## PRINCIPALI SITI

[www.lucianotavazza.org](http://www.lucianotavazza.org)

[www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)

[www.movinazionale.it](http://www.movinazionale.it)

[www.dossier.it](http://www.dossier.it)

[www.convol.it](http://www.convol.it)

[www.vita.it](http://www.vita.it)

[www.centrovolontariato.net](http://www.centrovolontariato.net)

[www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info)

[www.fondazionezancan.it](http://www.fondazionezancan.it)

[www.volontariatogiustizia.it](http://www.volontariatogiustizia.it)

[www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

[www.fondaca.org](http://www.fondaca.org)

[www.csvnet.it](http://www.csvnet.it)

[www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it)

[www.italianonprofit.it](http://www.italianonprofit.it)

[www.europeanvolunteercentre.org](http://www.europeanvolunteercentre.org)



## ACRONIMI NEL TESTO

ACRI – Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio

APS – Associazioni di promozione sociale

CEV – Centro Europeo del Volontariato

CNVG – Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

CoGe – Comitato Regionale di Gestione Speciale dei Fondi del Volontariato

ConVol – Conferenza Permanente delle Associazioni, delle Federazioni e delle Reti di volontariato

CSV – Centri di Servizio per il Volontariato

CSVnet - Coordinamento nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato

D. Leg.vo – Decreto Legislativo

ETS – Ente di Terzo Settore

FIVOL – Fondazione Italiana per il Volontariato

ISTAT – Istituto Italiano di Statistica

LABSUS – Laboratorio per la Sussidiarietà

LEA – Livelli Essenziali di Assistenza

MESV - Misurazione del valore economico e sociale del lavoro volontario

NEET - Not (engaged) in Education, Employment or Training

OdV – Organizzazioni di volontariato

ONC – Organo Nazionale di Controllo

ONLUS – Organizzazione non Lucrativa di Utilità Sociale

ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite

OTC – Organo Territoriale dei Controllo

Mo.V.I. – Movimento per il Volontariato Italiano

RUNTS – Registro Unico Nazionale del Terzo Settore

Roma, marzo 2021